Instituto Juan March
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)
Juan March Institute
Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Convergencia y redes de políticas : la reconversión de la siderurgia integral en Gran Bretaña y España, 1977-1994

Author(s): Saro Jáuregui, Gabriel
Year: 2000
Type: Thesis (doctoral)
University: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000.
City: Madrid
Number of pages: ix, 523 p.
Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Facultad de Sociología y Ciencia Política de la Universidad de Deusto, Bilbao, el 2 de junio de 2000. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José María Maravall Herrero (Presidente), D. Ricard Gomà Carmona, D. Rodolfo Gutiérrez Palacios, D.Mikel Navarro Arancegui y D. José Ignacio Ruiz de Olabuénaga, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude". Directores de la tesis: Vincent Wright y José Ramón Montero. Esta investigación doctoral toma como marco teórico el análisis de redes de políticas (policy networks), de gran actualidad en la literatura de políticas publicas. Este enfoque defiende que a la hora de establecer un modelo causal de las políticas públicas ejecutadas (policy outcomes) resulta relevante incluir un nivel medio de explicación, la red, situado entre los actores y el entorno exterior al área de políticas en cuestión. La red actúa como una estructura de oportunidades por cuanto constriñe o favorece un determinado tipo de estrategias y valores de los actores. A su vez, el impacto que el entorno tiene sobre las políticas es mediato, pues la red actúa como filtro. La literatura coincide en indicar que este enfoque adolece de rigidez, pues sólo integra cambios graduales en las políticas públicas ejecutadas y se muestra incapaz de explicar modificaciones no graduales. En ese sentido, se considera que conceptos tomados de la literatura de agenda setting (paradigmas de políticas, ventanas de oportunidades) pueden añadir dinamicidad al enfoque. En este debate sobre la necesidad y las dificultades de un análisis dinámico de las políticas públicas se sitúa el estudio sobre la reconversión de las siderurgias integrales. En efecto, el ajuste de la industria básica que ha tenido lugar en la Europa occidental entre finales de la década de los setenta y comienzos de los noventa ha constituido un problema económico, social y político de primera magnitud. Podemos decir que hasta bien avanzada la década de los ochenta monopolizó el debate en el área industrial. El ajuste–reconversión de la industria básica (construcción naval, subsectores siderúrgicos, bienes de equipo, minería) ha sido un proceso gestionado políticamente en todos los países europeos, con una fuerte intervención de las diversas Administraciones; las soluciones debían tener en cuenta la eficiencia económica, pero también el impacto social y territorial. La reducción de empleo realizado y el costo de renovación de las instalaciones han originado una sangría de fondo públicos sin parangón en la industria

europea. El que la siderurgia integral estuviera muy imbricada en la económica de las comunidades circundantes supuso que la dimensión territorial tuviera que ser tenida en cuenta; en siderurgia integral el enfrentamiento entre empresas o plantas reproducía los conflictos inter–regionales: Asturias vs. País Vasco, o plantas galesas vs. plantas escocesas. Todo ello nos habla de un área de políticas compleja, donde los planteamientos políticos y económicos se entrelazaban estrechamente. Otra variable a tener en cuenta es la progresiva comunitarización de las políticas de ajuste. Ya la gestión del carbón y el acero dio lugar a la primera institución supranacional europea de la posguerra, la CECA (1951). Pero fue a partir de los ochenta cuando Bruselas adoptó un papel crucial, de tal forma que el siderúrgico ha constituido el primer caso de ajuste coordinado a nivel de la Unión. No obstante la creciente europeización del ajuste y la convergencia existente en torno a esta cuestión, los caminos de dicha convergencia han sido variados. En efecto, la investigación doctoral presenta dos casos, casi dos modelos diferentes de ajuste siderúrgico: el llevado a cabo por los conservadores en Gran Bretaña y el de los socialistas en España. El punto de partida guardaba amplias similitudes en ambos países, pues a principios de los setenta encontramos redes de políticas cohesionadas y opacas en las que gobiernos, empresas y sindicatos reconocían la necesidad de las prácticas consensuales; por otra parte, la bonanza económica permitía los juegos de suma positiva. Dicho esto, la dureza de la crisis de finales de setenta introdujo enormes tensiones en la red y, en la práctica, el bloqueo de la situación. Este impasse fue superado en Gran Bretaña y España con la llegada de dos gobiernos reformistas en 1979 y 1982. En la cuestión del ajuste, defendieron dos modelos diferentes de actuación. En Gran Bretaña nos encontramos con un ajuste puntual, rápido, en el que los principios de eficiencia microeconómica tuvieron desde fecha temprana preeminencia frente a consideraciones sociales o territoriales, y el nivel de ayudas públicas fue moderado. La estrategia del gobierno, apoyada por la dirección de la principal siderurgia británica (BSC), conllevó la destrucción de la red de políticas preexistente. Por el contrario, la reconversión española siguió caracterizada por su politización, las prácticas gradualistas y el equilibrio entre los principios de rigor y de solidaridad social/territorial. A medida que los sucesivos planes eran incapaces de lograr la competitividad de las empresas y las autoridades europeas constreñían el menú de políticas, el gobierno central pasó a defender una solución más empresarial y privada; un proceso ya muy avanzado a la hora de la fusión en 1994 de las dos principales empresas siderúrgicas española y culminado con la privatización de Aceralia en 1996. El resultado fue la marginación de los actores opuestos al ajuste (sindicatos y coaliciones locales) y el vaciamiento de la red, más allá de la pervivencia formal de mecanismos negociadores. Por tanto, nos encontramos con dos casos de convergencia por diferente vías, lo que tuvo un impacto evidente en la repartición de costes/beneficios entre los actores de la red. Justificar estas opciones diferentes por la ideología de sus gobiernos resulta en mi opinión insuficiente, pues las características de las redes española y británica tuvieron su importancia. En el primer caso, tenemos una red fragmentada, con la presencia por una parte de empresas independientes —y enfrentadas—, y por otro de actores sindicales y coaliciones territoriales importantes. En este sentido, resultaba muy difícil adoptar reformas en profundidad sin tener que recurrir a la destrucción de los mecanismos en red. Por el contrario, en Gran Bretaña la existencia de una sola empresa ('British Steel') y el menor peso político de los intereses territoriales permitió que una coalición entre la dirección de la empresa y el gobierno llevara a cabo un ajuste rápido.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

GABRIEL SARO JÁUREGUI

CONVERGENCIA Y REDES DE POLÍTICAS: LA RECONVERSIÓN DE LA SIDERURGIA INTEGRAL EN GRAN BRETAÑA Y ESPAÑA (1977-1994)

MADRID
2 0 0 0

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Castelló, 77. 28006 Madrid

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Facultad de Sociología y Ciencia Política de la Universidad de Deusto, Bilbao, el 2 de junio de 2000. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José María Maravall Herrero (Presidente), D. Ricard Gomà Carmona, D. Rodolfo Gutiérrez Palacios, D.Mikel Navarro Arancegui y D. José Ignacio Ruiz de Olabuénaga, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude".

Gabriel Saro Jáuregui (Eibar, Guipúzcoa) es licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Deusto. Formó parte de la sexta promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1995. Elaboró su tesis doctoral bajo la dirección del profesor Vincent Wright, quien, tras su fallecimiento, fue sustituido por el profesor José Ramón Montero. Actualmente trabaja en París como Project Assistant en el departamento de Finanzas de Aéroports de Paris.

"La palabra humana es como una caldera rota en la que tocamos melodías para que bailen los osos, cuando quisiéramos conmover las estrellas". *Madame Bovary*. G. Flaubert.

A Vincent (*in memoriam*)

ÍNDICE

Índice de cuadros vi
Agradecimientos vii

CAPÍTULO UNO. INTRODUCCIÓN 1

1. Objetivos de la investigación doctoral 1
2. Comparación Gran Bretaña-España 4
3. La política industrial (PI) 7
4. El ajuste industrial como política / programa 9
5. La siderurgia 12

Anexo 1. La Industria Siderurgica 16

CAPÍTULO DOS. MARCO TEÓRICO 23

1. Introducción 23
2. Orígenes 24
3. Fundamentos teóricos 28
   3.1. Estructura multi-nodal 28
   3.2. Interdependencia 29
   3.3. Un número limitado de participantes 29
   3.4. Una distribución asimétrica del Poder 30
   3.5. Estabilidad 31
4. Tipología 31
   4.1. Pertenencia. 32
   4.2. 'Reglas de juego' 33
   4.3. Valores centrales de la red (operating ideology) 33
   4.4. Grado de integración/institucionalización de la red 34
5. Limitaciones 35
   5.1. Una dinámica deficiente 35
   5.2. Insuficiente desarrollo teórico 36
6. Salvando lo importante 37
   6.1. Redes vs. Políticas ejecutadas ('policy outcomes') 38
   6.2. Cambio de políticas 41
7. Cuestiones futuras 48

7.1. La conexión con teorías de rango macro-....48
7.2. ¿Existe un "estilo político nacional"?....49
7.3. ¿Qué ocurre cuando se acaba la interdependencia?....55
8. Política Industrial: una convergencia imperfecta 57
9. Valores e ideologías: policy discourse 60
10. Anexo Metodológico....62
10.1. Valor de los estudios de caso....63
10.2. Diseño de la investigación....64
10.3. Fiabilidad y Validez 69
10.3.1. Validez externa 70
10.3.2. Validez Interna....72
10.4. El método comparado....73

CAPÍTULO TRES. LAS PRÁCTICAS TRADICIONALES....77

1. Los orígenes de la siderurgia....78
2. 'Los tres círculos' 83
2.1. Los 'insiders' 83
2.1.1. Las empresas siderúrgicas 83
2.1.2. La Administración....89
2.2. La semi-periferia 93
2.2.1. Los Sindicatos....93
2.2.2. Los intereses territoriales 102
2.2.3. La dimensión europea 117
2.3. Los 'outsiders' 121
2.3.1. Consumidores de acero 121
2.3.2. Productores no-integrales....123
2.3.3. El Parlamento....125
3. Políticas heroicas....127
3.1. Profesionalismo....127
3.2. Voluntarismo....135
3.3. Un diseño industrial inadecuado 142
3.2.2. Una gestión deficiente....144

CAPÍTULO CUATRO. EL FINAL DE LA EXPANSIÓN....147

1. Una nueva coyuntura....147
1.1. El estancamiento de los mercados. 1974-....148

1.2. Políticas económicas ineficaces 152
1.3. Efervescencia sindical 159
2. Primeros intentos de ajuste 163
2.1. La CECA: 1977-80 167
2.2. British Steel Corporation: 1977-79 170
2.3. La reconversión centrista: 1977-82 172
3. Conclusiones 181
CAPÍTULO CINCO. LOS AÑOS DECISIVOS: 1978-84 185

1. 1979 y 1982 185
1.1. Gobiernos reformistas 186
1.2. 'Decisionismo' en el área industrial 192
2. El sistema Davignon. 1979-83 193
3. La agenda 'thatcheriana' 198
4. España: 'rigor y solidaridad' 224
4.1. La Reconversión de la Siderurgia Integral 240
4.2. El Tratado de Adhesión a la CE 256

CAPÍTULO SEIS. AÑOS DE TRANSICIÓN: 1985-9 261

1. Contexto 261
1.1. Expansión económica 261
1.2. Proyectos consolidados 263
1.3. El 'Mercado Unico' 275
2. Policies 279
2.1. La Comunitarización de la siderurgia 279
2.2. De 'British Steel Corporation' a 'British Steel Plc' 283
2.3.'El ajuste permanente' 292
3. ¿Problemas resueltos? 303

CAPÍTULO SIETE. ANTIGUOS PROBLEMAS, NUEVAS SOLUCIONES 307
1. Un nuevo ajuste: 1991-93 307
1.1. Proyectos agotados 308
1.2. Recesión siderúrgica 311
1.3. Un nuevo paradigma 313
2. Policies 320
2.1. CECA: privatización y ultimas ayudas 320

2.2. Independencia BS-gobierno 327
2.3. Más fondos públicos: plan CSI..... 333
2.4. La reorientación de los 'lobbies' regionales..... 355

CAPÍTULO OCHO. EPÍLOGO 365

1. Perspectivas siderúrgicas..... 365
1.1. De British Steel plc. a CORUS..... 374
1.2. De CSI a Aceralia: la balsa de la Medusa llega a puerto..... 380

CAPÍTULO NUEVE. ANÁLISIS 397

1. Cambio y convergencia..... 397
2. La red como variable dependiente..... 400
2.1. Un nuevo hábitat. 401
2.2. Ventanas de oportunidad y reforma: 1979 y 1982 404
2.3. La europeización de la política industrial 409
2.4. Democracia y descentralización en España. 413
3. La red como variable independiente..... 414
3.1. Dos redes diferentes..... 415
3.2. El Ejecutivo Central como actor principal. 416
3.2.1. Gran Bretaña 418
3.2.2. España..... 421
3.3. Las Instituciones Comunitarias..... 425
3.4. La derrota de la coalición opositora..... 427
3.4.1. Los sindicatos 427
3.4.2. Las 'union sacrées' 432
3.5. Una renovada mentalidad empresarial..... 434
4. Privatización y convergencia..... 438
4.1. Gran Bretaña..... 441
4.2. España..... 442
5. La reconversión siderúrgica española: evaluación 446

CAPÍTULO DIEZ. CONCLUSIONES 453

1. Políticas públicas y redes 453
2. Convergencia en políticas. 454

2.1. Los motores de la convergencia 457
3. Políticas divergentes 458
3.1. Dos gobiernos reformistas 459
3.2. Redes de características diferentes 462
4. Aspectos secundarios 465
4.1. Más allá de la gobernación en redes 465

ANEXO 2. GRÁFICOS 469
ANEXO 3. LISTA DE ENTREVISTADOS 491
ANEXO 4. DOCUMENTACIÓN 495

BIBLIOGRAFIA 499

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Estructura de costes de la siderurgia integral 13
Cuadro 2. Producción de acero en bruto. Millones de Toneladas 22
Cuadro 3. Datos regionales 102
Cuadro 4. Crecimiento medio anual del PIB regional. 107
Cuadro 5. Previsiones y producción real de los Planes siderúrgicos españoles 137
Cuadro 6. Situación de la siderurgia integral española y británica en 1980 142
Cuadro 7. Subvenciones estatales a la siderurgia 196
Cuadro 8. *External Financial Limit*. Millones de libras corrientes 205
Cuadro 9. Reparto de cierres y ayudas públicas 1980-85 221
Cuadro 10. Evolución de estructura del pasivo de AHV y Ensidesa 240
Cuadro 11. Comparación previsiones de gasto Kawasaki- RD 1853/83 244
Cuadro 12. Plan Inversor 1984-87 de la siderurgia integral 249
Cuadro 13. Estructura del pasivo de AHV y Ensidesa 295
Cuadro 14. Ayudas públicas a la industria 303
Cuadro 15. Recortes de capacidad. Plan aprobado en diciembre de 1993 326
Cuadro16. Comparación objetivos/logros MINER 1985. 335
Cuadro 17. Mayores productores europeos. MT/año 372
Cuadro 18. Saldo comercial siderúrgico en valor 376
Cuadro 19. Privatización de CSI-Aceralia 393
Cuadro 20. Clasificación de los productores de acero 395
Cuadro 21. Consumo aparente de acero: Kg. de acero por habitante y año 449
Cuadro 22. Variables explicativas de los modelos de ajuste 460
Cuadro 23. Dos proyectos reformistas 461

AGRADECIMIENTOS

Puede argumentarse que esta investigación doctoral es un fruto tardío. Tardío en el sentido que el trabajo de campo estaba prácticamente terminado hace dos años y parecería lógico que una tesis sobre la siderurgia integral se presentara en 1998 y 1999, cuando a raíz de la privatización de Aceralia el sector gozaba de una cierta actualidad. Por otro lado, también puede argumentarse que esta tardanza, motivada por otros compromisos que el investigador ha ido asumiendo, ha tenido un efecto beneficioso. En estos dos años, he tenido la oportunidad de reflexionar sobre el tema de desde perspectivas de las que carecía hace algunos años. En este sentido, el producto ha podido perder actualidad pero en mi modesta opinión ha ganado en madurez intelectual. Corresponde al lector evaluar si este primer párrafo constituye una justificación o una explicación.

Quizás no un fruto tardío, sí es un fruto un tanto huérfano. El reciente fallecimiento de mi primer director Vincent Wright ha sido un suceso doloroso tanto en lo personal como en lo académico; no he podido gozar de sus preguntas inquisitivas ni de su buen humor durante los meses finales de esta investigación. Desde que el comienzo de esta investigación en 1994, Vincent mostró una inalterable -y sorprendente- confianza en que fuera capaz de terminar esta larga singladura, así como una gran comprensión ante los diversos giros- quizás sería aquí más adecuado hablar de reconversiones- que ha tomado mi formación. Aunque suene a tópico, si no fuera por la deuda que contraje con aquel hombre, esta tesis no habría visto la luz. Queden estas páginas como modesto homenaje, tardío necesariamente, a su confianza y apoyo.

No menor fue el compromiso adoptado por mi director José Ramón Montero al aceptar hacerse cargo de un proyecto doctoral huérfano pero ya formado y por lo tanto poco susceptible

de modificaciones. En esta situación y pese a sus múltiples compromisos, José Ramón ha mostrado en todo momento una actitud positiva y sus comentarios han enriquecido en gran manera el producto actual.

En un tono más jovial, debo resaltar mi enorme agradecimiento con todos y cada uno de los entrevistados, los cuales han dedicado parte de su, por lo general, escaso tiempo a responder preguntas y a recordar sucesos en algunos casos traumáticos. Quizás, la principal aportación de esta tesis reside en las más de sesenta entrevistas realizadas, fuente privilegiada de información que constituye uno de los pilares de la línea argumental. Ellos me trasladaron con tal ardor y sentimiento sus reflexiones sobre la reconversión siderúrgica que salí de la mayoría de las entrevistas convencido de la bondad de sus argumentos; en verdad, me proporcionaron los momentos más satisfactorios del árido proceso investigador. Estoy seguro que ellos comprenderán las eventuales diferencias de criterio entre este trabajo y sus puntos de vista. Incluir todos sus nombres alargaría de forma desmesurada este agradecimiento, por lo que invito a los lectores a leer la lista de personas entrevistadas, que les convencerá de lo afortunado que he sido al contar con tanta colaboración desinteresada.

Pasando a los agradecimientos individuales a los colectivos debo mencionar al conjunto de personas que forman el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Los profesores y compañeros del Centro con los que he tenido el placer de intercambiar impresiones me convencieron de las virtudes del rigor en el análisis y la multi-disciplinariedad. En su modestia, espero que esta tesis haga honor a las virtudes aprendidas en este oasis del mejor espíritu académico. Un agradecimiento extensible a la Biblioteca, personal administrativo y a la Dirección del Centro que han sobrellevado con una benigna y destacable paciencia las desviaciones que este investigador y su tesis han tomado en los últimos años.

Asimismo, debo indicar mi deuda con la «Fundación La Caixa» y el «British Council» cuya beca conjunta me permitió una larga estancia en Gran Bretaña que sustanciara el carácter verdaderamente comparado de esta tesis. Allí, en el departamento de 'Government' de la Universidad de Strathclyde pude profundizar mis conocimientos sobre políticas públicas y beneficiarme de su alto nivel académico.

Last but no least, debo agradecer a mi familia y mis amigos que me hayan mantenido dentro de unos razonables límites de cordura y que pese a la escasa información sobre a qué dedicaba tanto tiempo, han mostrado -de nuevo- una sorprendente confianza en que terminaría lo empezado. Los agradables momentos pasados en su compañía han compensado tantas tardes y noches de trabajo solitario, muchas veces en latitudes lejanas -y más frías. En cuanto a ti, Miren, justo es que termine aquí estas líneas en el convencimiento de que el mérito y la ilusión son tan tuyos como míos. Algo de lo que podremos estar orgullosos.

París, 25 de Mayo de 2000

CAPÍTULO UNO

INTRODUCCIÓN

1. Objetivos de la investigación doctoral.

La presente tesis doctoral tiene como objeto de estudio las ***políticas públicas***, término que resulta de la traducción -imprecisa- del "*public policies*" anglosajón[1]. A riesgo de simplificar, las políticas públicas son las resultantes de unos objetivos-valores y reglas de decisión determinados, la cuales se traducen bien en un programa de actuación o bien en medidas aisladas. En general, el objetivo viene a ser la solución de un problema público. Este adjetivo público es hasta cierto punto redundante: quiere indicar la presencia relevante de autoridades pertenecientes al Estado en el proceso de elaboración y decisión. No obstante, desde sus orígenes el término 'política' gira en torno al concepto de '*res publica'*: de cómo las cuestiones se desplazan dentro de la agenda pública y cómo en ese área son discutidas y ejecutadas. En democracia, la inclusión en la agenda resulta consecuencia de la consideración por parte importante y/o influyente de la ciudadanía de una cuestión como 'un problema político = público'.

---

[1] La propia traducción del término inglés 'policy' es un tanto problemática, pues un sólo término "política" recoge en castellano los significados de *politics* y *policy*.

Las perspectivas clásicas –autores como Easton y Lasswell- tendían a considerar el proceso de formación de políticas como una 'caja negra', de la que sólo conocíamos los actores intervinientes en las decisiones y las medidas ejecutadas. Para desentrañar las conexiones internas recurrimos al análisis de políticas, un análisis dotado de un alcance científico, en el sentido que establece un método sistemático y riguroso de prueba en el estudio de la evidencia empírica (Bovens y Hart, 1996). Por supuesto, cualquier estudio de este tipo parte de los resultados o *policy outcomes* pero trata de explicar estas decisiones (o no decisiones) a través de los valores que subyacen en cada política y el contexto de la toma de decisión (Marsh y Stoker, 1995:7).

El principal objetivo de esta tesis es realizar un análisis ***dinámico*** de la políticas, que inquiera las razones no sólo de la aparición de éstas sino también de su evolución o abandono. Hasta el momento, la literatura de políticas públicas sólo ha conseguido de forma parcial ofrecer una visión diacrónica de éstas pues ha predominado un enfoque un tanto estático, compuesto de sucesivas 'fotos fijas' tomadas en unos momentos determinados y con escasa conexión. En ese sentido, las construcciones teóricas resultantes han tenido graves dificultades a la hora de integrar los cambios, sobre todo si estos tienen un carácter no gradual. No obstante, las variaciones en políticas e incluso los giros radicales en sus objetivos y programas forman parte de la evidencia empírica por lo que deben ser tenidos en cuenta, no cómo una desviación más o menos aberrante del estado normal de '*politics as usual*' sino como una constituyente del proceso de formación de políticas.

En este sentido, como indican Sabatier y Jenkins-Smith (1993:6) el intervalo temporal escogido debe ser superior a una década si queremos aprehender la evolución de los valores y las estrategias tanto de los actores como de la red y de su resultante, las políticas. Como indicaré más adelante, la comparación resulta imprescindible.

Asimismo, esta investigación presenta dos sub-objetivos:

1. **Teórico**: Testar la validez del enfoque de redes para un análisis dinámico de las políticas.

Defenderé que cualquier explicación sobre las políticas y su evolución de no debe limitarse, como ha sido frecuente, al análisis de los principales actores y la evolución de sus valores y estrategias, todo ello sazonado de algunas menciones al entorno exterior, más o menos yuxtapuestas. Considero que el análisis resulta más acertado si tiene en cuenta que el terreno donde estos actores interactúan tiene una influencia sustancial sobre el sentido de la políticas adoptadas. Por supuesto que los actores interesados y el entorno exterior (otras áreas de políticas, otros países) deben estar integrados en la explicación, pero resultan insuficientes por sí mismos.

2. **Empírico**: ¿por qué los modelos de ajuste industrial en España y Gran Bretaña, tan diferentes en sus orígenes han terminado por converger pese a las permanentes diferencias ideológicas de sus gobiernos?.

Ello nos lleva al análisis de la problemática de la convergencia de dos políticas, que desde sus profundas diferencias iniciales en valores han alcanzado un notable grado de similitud a mediados de los noventa. Ello me permitirá profundizar en dos cuestiones que considero fundamentales en el área de políticas públicas, más aún en el entorno de construcción europea:

-La autonomía de los ámbitos de decisión nacionales para ejecutar las políticas en un contexto marcado por una serie de impactos exteriores de fuerza inusitada, tales como la crisis económica, el proceso de europeización o la globalización del sistema capitalista.

-La adopción de paradigmas de políticas, de discursos similares por gran parte de las élites políticas de países diferentes.

En mi opinión, el que finamente se haya dado una notable convergencia no resta interés al estudio, pues a nadie se le escapa que la opción por una vía u otra de ajuste ha tenido consecuencias diferentes en sus aspectos económicos, sociales y políticos. La vía británica y la española han supuesto un reparto diferente de los

costos entre los diferentes actores que intervinieron en la toma de decisiones; costos no irrelevantes dadas las dimensiones del ajuste de la industria pesada en los países occidentales.

2. Comparación Gran Bretaña-España.

Dentro de este esquema cobra sentido una investigación comparada entre Gran Bretaña y España. Una comparación que reconozco arriesgada, por cuanto en una primera aproximación ambos países han seguido en las últimas décadas trayectorias muy diferentes tanto en cuanto a la ideología de sus gobiernos como en cuanto al patrón de ajuste industrial, liberal en el caso británico y más 'clásico' o transaccional en el español.

A fines de la década de los setenta tenemos una joven democracia que en términos socio-económicos se situaba a medio camino entre la periferia europea y los países desarrollados. En efecto, la industrialización acelerada de los quince años precedentes no había conseguido borrar muchas de sus características de país en vías de desarrollo: un sistema fiscal regresivo, un primitivo sistema de bienestar social y escasa dotación de capital humano y físico[2]. Frente a ella, tenemos la democracia más antigua del continente, cuna del desarrollo industrial moderno, una sociedad relativamente rica y dotada de una proverbial estabilidad institucional y política.

Aún más, mientras el Estado español se ha descentralizado en profundidad, el centro de poder británico ha seguido residiendo en el eje Whitehall-Westmisnter hasta mediados de la década de los noventa. Finalmente, los *tempos* diferentes de sus ciclos políticos recientes han supuesto que en ningún momento hayan coincidido partidos de la misma ideología en ambos gobiernos. Finalmente,

[2] El gasto público era en 1976 un 63% de la media comunitaria. Tras una década de crecimientos anuales del 4,78% todavía era el 86%. Por el contrario, en dicho período, el gasto público británico creció sólo al 0.19% anual (Segura, 1992).

sería ilógico negar las diferencias económicas entre ambos países: las cifras porcentuales de desempleo españolas han tradicionalmente duplicado las británicas, el Reino Unido es la quinta potencial comercial del mundo (España la 15ª), sede de importantes multinacionales y de un mercado financiero sólo superado por Nueva York. Dos fuentes de ventaja competitiva de las que ha carecido España, un país que en los dos último siglos ha permanecido en buena medida aislada de la economía europea.

Dicho esto, ambos países comparten ciertas características que considero prometedoras. En primer lugar, sus estructuras económicas reflejan un grado de convergencia superior al existente con otros países vecinos como Alemania, Francia o Italia, e insospechado quince años antes (Buesa y Molero, 1998:45); como se puede observar el gráfico 1, su consumo siderúrgico ha sido similar en los últimos veinte años. Se trata de dos economías de tamaño medio, situadas en la semi-periferia europea y dotadas de mercados de trabajo fuertemente segmentados (Hutton, 1995; Boix 1994), con relativamente bajos salarios y una secular tendencia inflacionaria en relación al núcleo económico europeo. Asimismo, ambas economías se han beneficiado de una fuerte entrada de inversión extranjera[3]. En cuanto a la política pública objeto de estudio, la situación de ambos países en los márgenes del centro industrial europeo y una historia insatisfactoria de políticas industriales han favorecido la debilidad endémica de los grupos de presión industriales-manufactureros, lo que contrasta con los países de su entorno.

En segundo lugar, el período a estudio ha venido marcado por la presencia de dos gobiernos extraordinariamente longevos: los conservadores en Gran Bretaña (1979-97) y los socialista en

---

[3] Así en 1988 las compañías de propiedad extranjera generaban la mitad de la producción española y empleaban al 43% de la población.

El Reino Unido ha recibido el 40% de la FDI japonesa y americana en la UE y en 1995 las empresas extranjeras significaban el 25% de la industria manufacturera y el 18,6% de su empleo (*Financial Times*, 11-6-98).

España (1982-95). Dos administraciones de corte reformista que han marcado un antes y un después en la vida de su respectivos países. Ello nos permite controlar el impacto de cambios de gobiernos sobre la política en cuestión, que en países como Francia ha tenido una influencia sustancial.

En resumen, existen un argumentos en contra y a favor de una comparación. Hasta cierto punto fue la lógica del *most different case* la que ha guió esta comparación en sus comienzos. Así, ambos gobiernos adoptaron respuestas diferentes –casi modelos diferentes- ante un problema similar como era el ajuste de la industria pesada, representado en nuestro caso por la siderurgia. Esquemáticamente, el punto d epartida lo podemos definir así:

1. A finales de los setenta, tanto el síndrome de una crisis económico-política como la necesidad imperiosa de un cambio estaban ampliamente extendidas entre las opiniones públicas de Gran Bretaña y España:

- En el área política, el debate giraba en torno al *who governs*?: presentado como una batalla entre el gobierno y otros actores (sindicatos, ejército, prensa, etc.).
- En lo económico, una recesión de una dureza inusitada había situado a sus sectores manufactureros al borde del colapso. En concreto, ambas siderurgias adolecían de graves defectos estructurales y se situaban en el pelotón de cola europeo en términos de competitividad.

2. Tras una larga década de reformas, ambos gobiernos llegaron a los noventa con sus respectivos proyectos políticos agotados y enfrentados a un creciente descontento social. En el área industrial, el principio de 'privatización' entendida como ausencia de intervención pública dominaba la escena en Gran Bretaña y España, tanto en la cuestión de la propiedad como en la responsabilidad de las soluciones frente al ajuste industrial.

En resumen, esta paradójica convergencia por vías distintas resultaba un punto de partida en mi opinión prometedor para elaborar un proyecto comparado de análisis de políticas públicas.

3. La política industrial (PI).

Como intentaré explicar en la presente investigación, el contenido de lo que corresponde a 'política industrial' ha ido variando a lo largo del tiempo. En términos genéricos, políticas industriales son aquellas medidas tomadas por las administraciones públicas con vistas a influir en las decisiones estratégicas de las empresas. Como casi cualquiera de sus acciones termina por afectar a la competitividad del tejido industrial, la literatura ha solido definir este área por su actor principal, el Ministerio de Industria (Castañer, 1998). Así, convencionalmente la PI ha incluido medidas de naturaleza sectorial o regional de apoyo a la industria, aquellas relacionadas con la empresa pública y finalmente otras de corte horizontal, tales como apoyo a las pymes, internacionalización o el fomento de la I+D. Junto con otras políticas tales como la monetaria y la fiscal, forma parte convencionalmente de la macro-área de política económica (Grant, 1982:2).

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, podemos considerar que todos los gobiernos occidentales han ejecutado políticas industriales, explícitas o implícitas[4]. Los instrumentos han sido variados: financiación privilegiada de empresas/sectores 'estratégicos', abaratamiento de factores productivos, protección-regulación de mercados o finalmente el papel desempeñado por las empresas públicas.

Así como el contenido, la relevancia de las políticas industriales dentro de la agenda pública ha evolucionado -de forma un tanto pendular- en las últimas décadas, de acuerdo con dos factores íntimamente relacionados: la eficacia de los programas ejecutados cara a la solución de los problemas y el consenso de los 'expertos' en torno a la necesidad y/o los instrumentos adecuados de la intervención pública en el área industrial (Saro, 1998b).

---

[4] Por ejemplo, hace tiempo que la literatura ha resaltado el papel sustitutivo de política industrial desempeñado por la política de defensa o la comercial en el caso americano.

Los argumentos utilizados en favor de dicha intervención han sido abundantes y longevos: defensa del sector naciente, interés estratégico, etc. (Martín Aceña y Comín, 1991; Gámir, 1999). De ellos, el más resistente a las criticas ha resultado ser aquel que hace hincapié en la existencia de actividades que 'deben ser promovidas' pues generan externalidades positivas para el conjunto del sistema productivo, tales como la investigación o la formación del factor trabajo.

En cierto sentido 'industria' es una abstracción pues la mayoría de las medidas se aplican en niveles inferiores, frecuentemente en torno a los sectores industriales compuestos de empresas de la misma actividad. Ello ayuda a explicar que sea en este nivel donde surjan las comunidades de políticas. Dicho esto, parte de la literatura defiende en la actualidad que la mayoría de estas externalidades no se da tanto en un entorno sectorial como territorial (Krugman y Obstfeld, 1991).

4. El ajuste industrial como política / programa.

Dentro de la política industrial, la tesis está centrada en las políticas de ajuste industrial que diversos gobiernos europeos impulsaron/ejecutaron a partir del desencadenamiento de la recesión económica en la década de los setenta. En el caso español nos encontramos con un programa integral de reconversión industrial de base sectorial dirigido y financiado en gran medida por el gobierno central. En Gran Bretaña, lo que se dio fue una serie de medidas de ajuste –individualizadas- de empresas públicas, acompañadas de decisiones en otras áreas de políticas (relaciones laborales, macro-economía) que tuvieron un impacto determinante en el ámbito de desenvolvimiento de la política industrial.

> " [reconversión industrial]... es aquel intervencionismo guberna-mental, suplementario de los mecanismos de mercado, en los proce-sos de

> ajuste de la escala de producción de sectores económicos a cambios duraderos (efectivos o previstos) en la demanda". Viaña, 1990:5.

En España el término '*reconversión*' fue muy utilizado en la década de los ochenta para designar el ajuste industrial con fondos públicos y de hecho monopolizó el debate industrial durante la década 1977-87. Si en sí mismo el término reconversión hace referencia al traslado de recursos de un sector 'en declive' a otro en ascenso, lo que redundaría en una mayor eficiencia global (Malaret, 1991), desde instancias gubernamentales 'reconversión' fue ligada tempranamente a reindustrialización; una dualidad más deseada que real como indica Navarro (1988:35), el cual ya observa una cierta laxitud semántica en su utilización. Por ello he recurrido a la definición de Viaña que evoca los dos caracteres definitorios del proceso estudiado: la intervención pública y el ajuste en la producción. Su identificación en la década de los ochenta con disturbios y cierres explica que haya caído en desuso a favor de otros términos más asépticos e internacionales como 'reestructuración' –modificación de la estructura de una empresa/sector de cara a hacerla más eficiente- o simplemente 'ajuste'.

Esta dualidad refleja otro más profunda referida a los objetivos de la política de ajuste. En principio, cualquier política de reconversión busca acomodar la fuerza de trabajo redundante y a la vez crear empresas viables y competitivas. Ello nos indica una dimensión micro-económica y otra social: de acuerdo con la primera el principal objetivo sería el que la empresa/sector recuperen la competitividad mientras que la segunda plantearía que las consecuencias extra-económicas (excedentes, pérdida de rentas y actividad de la comarca circundante) deben ser incluidas dentro de las políticas. Una dualidad ampliamente tratada por la literatura (Navarro, 1989; Fdez. Castro, 1985) y que la convierte en una política compleja donde el aprendizaje y la evaluación son difíciles.

En este sentido, la presente investigación defenderá que los programas o las políticas de reconversión industrial llevados a

cabo en las últimas dos décadas han tenido un componente esencialmente político. Como toda política pública, la industrial es resultado de un proceso de naturaleza fundamentalmente política en el que la ideología, el equilibrio de poderes y cuestiones prácticas desempeñan un papel fundamental (Hall, 1986:4). Una vez que los problemas de ajuste estructural alcanzaron cierta magnitud y relevancia pública, los factores puramente económicos (micro-) debieron compartir el terreno con cuestiones de orden social, territorial, -políticas en definitiva.

En este sentido, el *trade off* entre solidaridad y eficiencia económica ha sido una constante de esta área de políticas. Si la expansión económica permitió compatibilizar ambas, una vez instalados en un contexto recesivo, los gobiernos se enfrentaron al dilema de bien favorecer la apertura y la eficiencia de sus empresas o bien evitar estallidos sociales que pusieran en peligro su apoyo electoral (Rand Smith, 1998:211).

El que los gobiernos creyeran o no en la compatibilidad de ambos objetivos dependió no sólo de sus principios ideológicos sino también de las relaciones de poder con otros actores tales como sindicatos o intereses territoriales (*political expediency*). En general, el carácter excepcional de la intervención pública en este área se fue acentuando a medida que el paradigma liberal se hizo dominante en el área de políticas industriales. No olvidemos que desde un planteamiento liberal clásico, el ajuste industrial no constituye un problema que requiera de una política pública, pues puede ser resuelto de forma eficiente a través de los mecanismos de mercado.

Si bien carecemos de cifras definitivas, el ajuste industrial ha sido un programa tremendamente costoso en términos sociales y económicos; más aún en el caso español, si tenemos en cuenta su condición de país menos desarrollado. Los aproximadamente 4,3b pt. destinados por el contribuyente español a la reconversión industrial en el período 1979-93 han supuesto un gran desembolso.

En concreto, de aplicarse el baremo CE[5] a la siderurgia, a España le habrían correspondido 0,17b en el período 1975-9 y 0,85b en 1980-5. En la práctica, el coste de la reconversión en la siderurgia integral española en el período 1978-97 ha sido el doble: de acuerdo con la Gerencia Siderúrgica, este subsector recibió sólo en 1984-90 aportaciones públicas por valor de 746.684m pt.[6]. Por su parte Navarro (1988:680) apunta la cifra de 958.000m para la década de los ochenta; a ello habría que sumar por un parte la parte del costo laboral sufragada por el Ministerio de Trabajo (unos 200.000m) y los desembolsos públicos motivados por el plan CSI, que ascienden a casi 700.000m pt.

Por la parte británica, el ajuste industrial corrió en gran medida a cargo de los agentes privados, con lo que resultó en general menos oneroso para las arcas públicas. Ello no impidió que el reflotamiento de ciertas empresas nacionalizadas supusiera un coste notable. En concreto, BSC recibió de sucesivos gobiernos unos £7.800m desde 1974 (HC 84, sesión 1994-5); un montante que otras fuentes (ministro I.Lang en HC 336, sesión 1980-81) elevan a 9.128m: £3.978m por parte de los gobiernos laboristas y 5.150m a cargo de los conservadores.

5. La siderurgia.

> **Siderurgia**: "arte de extraer hierro y trabajarlo"(DRAE, 21ª edición).

---

[5] Los países de la CE-10 destinaron a este objetivo 7,7b pt en 1975-85: 1,7b en 1975-9 y 6bn en 1980-85. Británicos (25%) e italianos (30%) fueron los países más beneficiados. Informe Naciones Unidas, 1987 nº3.

[6] De ellas AHV recibió 247.202, Ensidesa-Sidmed 401.042 y AHM 98.440m pt.. Esto supone que la integral recibió en torno al 35% de los fondos públicos destinados a la reconversión y un 55% de todos los créditos y avales públicos concedidos.

Por su parte, la siderurgia italiana Ilva absorbió 19.500b de liras en fondos públicos en la década de los ochenta y la francesa Usinor-Sacilor 150.000m de francos en 1978-90.

Si el mineral de hierro es el más abundante de la corteza terrestre, el acero -su derivado- constituye el material por excelencia de la Revolución Industrial, el bien intermedio más consumido en las sociedades desarrolladas después del cemento. De hecho, hasta hace pocos años una producción siderúrgica nacional 'suficiente' era considerada requisito imprescindible para gozar de una industria manufacturera saneada y de un cierto prestigio internacional (Dudley y Richardson, 1990:10); su carácter estratégico se veía reforzado por ser la siderurgia, básica para cualquier industria de armamento.

Para aquellos interesados en la tecnología siderúrgica, les remito al anexo 1 al final de este capítulo.

Más allá de su apariencia de solidez, la siderurgia integral esconde una realidad económica frágil. La intensidad de capital (altos costes fijos) y su condición de bien intermedio (*commodity*) explican que sea muy sensible a los ciclos económicos; así, en los ochenta más del 70% del acero era destinado a bienes de inversión. Las dificultades en adaptar la producción integral a la situación de la demanda –sobre todo a la baja- hace que caídas en la ésta originen guerras de precios[7] entre productores (Tsoukalis, 1987:195), ruinosas en un sector con unos magros márgenes de beneficio por lo general. Además, como se trata de una demanda indirecta, bajadas de precios no suponen un aumento proporcional de la demanda de acero en el corto plazo. En este sentido, vistos los altos costes de salida y los beneficios en el caso de que sean otras las empresas que reduzcan capacidad, no es de extrañar que estos conflictos se prolongaran en el tiempo.

Cuadro 1. Estructura de costes de la siderurgia integral.

[7] A corto plazo, los siderúrgicos seguirán produciendo a cualquier precio por encima de su coste variable medio. En el caso de ser una empresa pública -o un banco 'comprensivo'- el horizonte puede extenderse al medio plazo.

% del coste total	Insumos y utilidades			Laborales			Excedente bruto de explotación.		
	1985	**1990**	**1995**	**1985**	**1990**	**1995**	**1985**	**1990**	**1995**
Francia	76	68,8	69,2	20,3	18,2	17,2	3,7	13	13,6
EE.UU.	60,5	58	56,8	20,9	18,4	16,4	18,6	23,6	26,9
Japón	66,2	61,6	59	10,1	10,3	13,7	23,6	28,1	27,3
Italia	76,5	72,4	75,3	11,8	18,2	14,7	11,7	9,4	10
España	74,4	69	70,5	13,3	15,1	10,6	12,4	15,9	18,9

Fuente: UNIDO. 1998. "*International Yearbook of Industrial Statistics*". Viena.

Históricamente las empresas siderúrgicas han intentado protegerse frente a esta volatilidad y de paso asegurar beneficios mediante el recurso la concentración vertical, el control de los circuitos de distribución o los acuerdos de mercado[8] más o menos oficiales. El oligopolio consiguiente se veía reforzado por las altas barreras de salida existentes en el sector. La duración de dichos acuerdos ha dependido del apoyo público, ya que en ausencia de regulación pública los productores tenían grandes incentivos para situar sus precios 'reales' por debajo de los establecidos. De hecho estos oligopolios han gozado de cuando menos la benevolencia de los gobiernos nacionales, que veían en una producción de acero 'suficiente' la base de su desarrollo económico[9] y seguridad exterior. En la práctica, su naturaleza cíclica e importancia política han favorecido una conexión muy estrecha –más o menos pública- entre los cárteles siderúrgicos y las autoridades, de tal forma que en los países desarrollados la siderurgia ha sido una *politically managed industry* (Messerlin, 1983:59) donde las cuestiones políticas han jugado un papel nada desdeñable. Las autoridades públicas estuvieron dispuestas primero a promocionar la producción de acero

[8] En concreto, el primer cartel siderúrgico internacional data de 1926. En 1907 se había creado en España la Central Siderúrgica de Ventas.

[9] Si bien la aportación directa de la siderurgia a la producción nacional suele ser discreta (1,1%-1,5% en España y Gran Bretaña en 1980), la importancia de los consumidores de acero es mucho mayor. Así, en 1980 estos representaban el 40-50% del valor añadido de estos países. Los tres grandes consumidores son el sector de la construcción, el automóvil y los 'productos metálicos'.

y en épocas recientes a salvar a las empresas siderúrgicas de la quiebra. Así, todavía a finales de los ochenta casi todas las siderurgias comunitarias estaban en manos de accionistas de sus respectivos países, con una presencia fundamental de fondos públicos.

Esta influencia política explica el tradicionalmente alto nivel de protección arancelaria; pese a ser el acero un producto relativamente homogéneo (las bobinas pueden considerarse como *commodities*), los mercados no están tan abierto a la competición internacional como podía pensarse. Si bien las exportaciones han pasado de suponer un 24% de la producción en 1980 a un 34% regularmente aparecen en la prensa conflictos comerciales y acusaciones de 'dúmping' entre países importadores -Estados Unidos- y los países exportadores, antes Europa y ahora Japón, Rusia, Brasil o Ucrania.

No es ajeno a este status político el impacto territorial de la siderurgia. En concreto de la integral, pues la grandes plantas se han constituido en pilares fundamentales de las localidades donde se ha instalado. Así, en torno a las empresas/plantas siderúrgicas se ha ido conformando una coalición de diversos intereses territoriales con el objetivo primordial de salvaguardar su viabilidad y el máximo posible de puestos de trabajo. De su influencia política da fe el que haya sido el sector industrial europeo que mayor cantidad de fondos públicos recibiera en la década de los ochenta: 40.000m Ecus (Comisión, 1990).

Dicho esto, la idea de declive a la que frecuentemente se asocia esta industria debe ser entendida en términos de pérdida de influencia política y social, más que económica; un análisis extensible al conjunto de la industria pesada. El nivel de producción se mantiene estable pero la siderurgia ha perdido el carácter estratégico que antes se le daba pues el acero es un producto que se comercia en abundancia en los mercados internacionales. En segundo lugar, de las menguantes plantillas

siderúrgicas[10] se deriva el menor número de comunidades locales dependientes de ella. Todo ello tiene su reflejo administrativo: mientras a principios de los ochenta, la dirección encargada –casi en exclusividad- de los asuntos siderúrgicos conformaba uno de los grandes centros de poder en el Ministerio de Industria, en la actualidad apenas ocupa una sección de una división ministerial.

[10] En el período 1981-93, el sector manufacturero británico perdió un tercio de su empleo y el español un 20% (Eurostat, Anuario 1995).

ANEXO 1. LA INDUSTRIA SIDERURGICA.

Las aleaciones hierro-carbono, con proporciones variables de otros elementos, constituyen el producto básico de la siderurgia (NACE 221). La definición de la CECA es bastante restrictiva en cuanto a su perímetro, pues excluye las minas de hierro, fundición y forja, relaminadores y los establecimientos de primera transformación del acero salvo algunos tipos de tubos[11]. Quedarían dentro: fabricación de coque, preparación del mineral (sinterizado), producción de acero, laminación en frío y en caliente y revestimientos orgánicos-metálicos. En cuanto a su grosor y utilización final, los productos siderúrgicos se dividen en largos y planos. Entre los primeros podemos mencionar material de vía, perfiles estructurales, alambrón, redondos de hormigón y otros perfiles comerciales. Los productos planos se dividen en flejes y los diversos subproductos originados a partir de la banda en caliente (bobina o 'coil').

Los orígenes de la siderurgia moderna suelen situarse en torno al año 1760, cuando los hermanos Darby comenzaron a obtener hierro en Inglaterra utilizando coque mineral en vez del carbón vegetal (Vaizey, 1974), la fuente de energía -junto con la fuerza del agua- de las tradicionales ferrerías. No obstante, la producción industrial de acero tuvo que esperar a la difusión del proceso Bessemer a partir de mediados del siglo XIX, así como a los procesos Siemens y Thomas, adoptados a tipos específicos de mineral de hierro.

En un principio, las plantas se emplazaron cerca de las fuentes de mineral, principalmente carbón. Posteriormente, el agotamiento de los yacimientos europeos y la rebaja de los fletes marítimos por la aparición de los grandes buques supusieron que los ricos yacimientos de Brasil, Australia o Canadá pasaran a abastecer la siderurgia europea. Así, desde finales de los sesenta,

[11] La clasificación CNAE-74 se incluyen a demás de los tres subsectores clásicos, la fabricación de tubos, trefilado y laminado en frío de perfiles; a los cuales la base de datos STAN de OCDE añade la fundición y la forja.

prácticamente la totalidad de la hulla coquizable y del mineral de hierro son importados (SBC Warburg, 1998). Esto favoreció el que los grandes complejos integrales se situaran en la cercanía de puertos de cierto calado, siguiendo el modelo japonés de la posguerra: Port Talbot, Dunkerke, Fos-sur-Mer, Ijmuiden.

En la actualidad, a la hora de elaborar acero, existen dos tecnologías: la integral lo obtiene en esencia a partir de mineral de hierro y carbón mientras que la tecnología eléctrica produce acero a partir de chatarra fundida en hornos de arco. Por ello, las 'mini-mills' eléctricas se sitúan en la cercanía de los centros de consumo, proveedores de chatarra[12]. De forma creciente, la siderurgia integral se ha centrado en la producción de aceros planos: laminados en caliente-frío y recubiertos. Por su parte, los aceros eléctricos se dividen en acero común y aceros aleados, incluidos dentro del segmento de los aceros especiales[13].

La siderurgia integral recibe dicho nombre por estar compuesta de una serie de procesos independientes pero que deben ser proporcionales para evitar cuellos de botella:

- La fase de cabecera comprende la producción de coque, la sinterización/pelletización[14] del mineral de hierro y la mezcla de

---

[12] Países de reciente industrialización y con una fuerte siderurgia eléctrica como Italia, España o Turquía deben importar buena parte de la chatarra.

[13] La CECA considera un acero como 'aleado' cuando incluye más de un 0,5% de silicio. Los especiales también producen –cada vez menos- aceros al carbono como son las barras.

Por su parte, el acero inoxidable se obtiene en hornos eléctricos, con una carga que incluye níquel y cadmio (10%).

[14] La sinterización consiste en aglomerar los finos de mineral de hierro para que la carga del horno alto tenga la permeabilidad necesaria y se facilite el proceso de reducción de los minerales en el horno alto.

Los pellets son también unos aglomerados compactos de mineral de hierro y fundentes que se introducen en el horno alto como aportadores de hierro.

En la elección de una u otra técnica suele tener que ver qué características tiene el mineral de hierro que se aglomera. A diferencia de

ambos en los altos hornos. El producto obtenido es el arrabio (*pig iron*) con un 3% de carbono, demasiado quebradizo por lo que hay que reducir el carbono por debajo del 1% para poder trabajarlo[15].

- La acería: el arrabio procedente de los altos hornos entra en la acería donde tras su paso por unos convertidores es transformando en planchones de acero ('slabs' para planos y palanquilla para largos) de unos 200-500 mm de grosor. La mezcla se enriquece con chatarra, fundentes y oxígeno.
- La segunda fase incluye la colada continua y laminación de dicho acero en trenes de laminación; si se trata de planos, tiene como producto final bobinas enrolladas de unos 1,2mm de espesor.
- A continuación, puede existir laminación en frío (decapado, galvanizado) que reducirá aún más el grosor del producto y mejorará su acabado superficial. Finalmente puede ser recubierto para obtener hojalata, chapa prepintada, etc.; materiales como cromo o níquel son utilizados para proteger el acero de la corrosión.

La elección de una u otra tecnología condiciona de forma importante la estrategia empresarial. Tradicionalmente, los productores integrales han buscado las economías de escala y alcance, de tal forma que el tamaño de planta óptimo esté situado entre los 4-6mT/año; los japoneses han descollado en este aspecto pues las capacidades de sus plantas rondan los 10mT/año. En consecuencia la inversión en capital y los coste fijos son

---

EE.UU., en Europa y Japón, predomina la sinterización. Es bastante corriente una combinación de 80% de sinter por 20% de pellets (AHV ha solido utilizar esta, mientras Ensidesa utilizaba más pellets). Agradezco a M.Navarro las aclaraciones sobre estas cuestiones.

[15] Así, en cuanto a la cantidad de carbono, tenemos el hierro dulce (3%-0.18% de C), el hierro colado o arrabio (2-6%) que es el metal de fundición por excelencia y finalmente el acero (0.18-2%) que admite temple.

enormes[16]: el coste de una planta integral ronda los 1.000$/T, el triple que una eléctrica. Así, el logro de beneficios pasan por alcanzar un mínimo grado de saturación de las instalaciones (por encima del 70%). El porcentaje de consumos intermedios sobre el valor de producción es asimismo alto por lo que el valor añadido oscila en niveles inferiores al conjunto del sector manufacturero: en torno al 30%-40% de la facturación en los productos convencionales.

Por el contrario, las acerías eléctricas alcanzan economías de escala con producciones de 0,2mT/año. Se trata de un proceso productivo más flexible, en el que a diferencia de la integral, son posibles las paradas de producción. Su productividad es asimismo mayor: 1.500T/h/año a comienzos de los noventa frente a 500 en la integral, si bien hasta fechas recientes la competencia que suponían para los integrales se ha visto limitada por la incapacidad de producir aceros planos de calidad. Por otra parte, la volatilidad del precio de la chatarra –principal insumo- supone un constante quebradero de cabeza para los productores; debido a la escasez (o alto precio) de la chatarra de calidad, éstos han empezado a trabajar con prerreducidos para ciertos tipos de acero.

Pese a su imagen de 'sector maduro', esta industria ha conocido un vigoroso desarrollo tecnológico. En los últimos cuarenta años, ha habido dos avances cruciales:

1. La aparición de las acerías de soplado de oxígeno (BOS), que vinieron a sustituir a las acerías Bessemer y Siemens ('open hearth'). Su escala óptima era mucho mayor, lo que permitió la aparición de las grandes plantas integrales[17]. En paralelo, se ha

[16] Con frecuencia, el inmovilizado material neto (en su mayoría útiles de producción) supone un 40% del balance de las empresas siderúrgicas.

[17] El proceso se redujo a unos 45 minutos, cuando antes eran necesarios unas 12 horas. La cantidad de acero producida dependerá del tamaño de los convertidores. Desde mediados de los ochenta se considera que el tamaño eficiente de éstos ronda los 200mT.

triplicado el tamaño medio del crisol (medida de capacidad) de los hornos altos.

2. La aplicación de las coladas continuas a las acerías eléctricas. Si bien el método se conocía ya en el siglo pasado, no fue utilizado a escala industrial hasta la década de los cuarenta[18]. Ello ha permitido al acero eléctrico constituirse como principal motor del cambio en el sistema de competencia siderúrgico. Tras dominar los segmentos de baja calidad de los productos largos, los productores eléctricos penetraron en otros de más calidad (alambrón); en la actualidad 'mini-mills' como la pionera Nucor, compiten en los mercados por planos de calidad media-baja[19].

En paralelo hemos asistido a un continuo proceso de mejora de la calidad, acabado y consistencia de los productos, dotados de mayor resistencia y menor peso (siderurgia secundaria), que ha permitido al acero hacer frente a la competencia de otros productos alternativos tales como aluminio o plásticos[20]. En este proceso, la computerización de las plantas y los avances en cualificación del personal ha permitido un espectacular aumento

---

[18] La utilización de coladas continuas también ha simplificado el proceso y aumentado el rendimiento de las acerías integrales. Así el acero fundido que sale del convertidor puede ser laminado a continuación, sin tener que utilizar las antiguas lingoteras y tener que ser recalentado para su laminación en los trenes de 'blooming' y 'slabbing'. El acero producido de esta manera es de mayor calidad y consistencia interna.

[19] No olvidemos que el segmento de los tubos y de las aplicaciones *no expuestas* de automóvil y electrodomésticos constituye dos tercios del mercado de los planos. Aquí la competencia se basa más en el precio que en la calidad.

[20] Es de destacar el proyecto ULSAB, llevado a cabo entre las principales siderurgias mundiales y los productores de automóviles (espacialmente Porsche). Tras cuatro años de investigación y 22m$ de inversión, se ha obtenido una nueva carrocería de acero con mayor torsión y rigidez y un 25% menos de peso; además son necesarias menos piezas. En la actualidad está en estudio el proyecto ULSAC, que se va centrar en las puertas y el capó.

de la productividad: la producción permanece estable pese a que el empleo siderúrgico en Europa haya caído en un 60% desde comienzos de los sesenta.

El avance tecnológico ha sido asimismo un aspecto determinante en la mejora de la seguridad en el trabajo. No olvidemos que las condiciones de trabajo en la siderurgia han sido muy duras, sobre todo el alto horno. Por ejemplo, hubo 293 accidentes mortales en BSC durante el período 1973-79 y 95 en la década siguiente; la integral española se situaba en aquellos años en torno a los diez anuales y 1982 fue el primer año sin muertos en Altos Hornos de Vizcaya. También ha habido avances en cuanto al impacto medioambiental (humos, ruidos y tratamiento de aguas y residuos).

La menor intensidad en acero del desarrollo económico reciente unida a la aparición de productos substitutivos explican que el consumo per capita de acero se haya reduciendo en las dos últimas décadas en los países desarrollados y el propio sector haya perdido importancia relativa en el PIB. Dicho esto, la producción mundial está estabilizada y oscila según los ciclos en una horquilla de 730-90mT/año. De ella, la UE supone casi un quinto, concentrada en los cinco países grandes que suponen casi un 90% de la producción: Alemania, Italia, Francia, Gran Bretaña y España.

La balanza comercial europea ha sido tradicionalmente excedentaria –al menos en valor- en contraposición con la de los Estados Unidos, el principal importador mundial. Japón completa la tríada, si bien en los últimos años ha sido desplazado por China como primer productor mundial; en cuarto lugar encontramos a Rusia (40mT) pese al hundimiento de su demanda interna. A continuación vienen países en vías de industrialización como Brasil, Corea del Sur o India cuya producción ha aumentado de forma espectacular en los últimos treinta años.

En cuanto a la tecnología siderúrgica, existen dos 'modelos nacionales' en el interior de Europa: por un lado están los países siderúrgicos 'clásicos' en los que la producción integral es hegemónica y son grandes exportadores como Alemania, Holanda, Francia o Gran Bretaña y por otro los países de siderurgia 'joven'

como Italia y España, que cuentan con un sector eléctrico muy desarrollado. En su conjunto, dos tercios del acero europeo tiene un origen integral –en España sólo un 40%, la cifra más baja entre los países europeos de cierto tamaño. Ello explica que la proporción aceros planos/largos fuera en 1995 de 55/45 en la UE, de 52/48 en Gran Bretaña y de 42/58 en el caso español.

Cuadro 2. Producción de acero en bruto. Millones de Toneladas

	1980	1983	1986	1989	1991	1997
Japón	111	97	98	107,9	102,3	
Estados Unidos	102	77	74	88,4	77,7	
Alemania Occ.	44	36	37	41,1	37,8	39,8
Italia	26	22	23	25,1	23,6	27,7
Francia	23	18	18	19,3	18,7	17,6
Reino Unido	11	15	15	18,8	17,0	18,5
España	12,6	13	11,9	12,8	13	13,7
CE-12	139	122	124	138,6	129,1	159,3*

*UE-15. Fuentes: *The Economist*, 7-3-1987 y *Financial Times* 15-1-1991.

CAPÍTULO DOS

MARCO TEÓRICO

1. Introducción.

> *Policy Network* es "... a cluster or complex of organisations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by the breaks in the structure of resource dependencies". Benson (1982:148).

El análisis de la formación y ejecución de políticas a partir del estudio de las '*policy networks'* o «redes de políticas públicas» (Jordana, 1995) constituye uno de los enfoques más en boga del ámbito politológico[1]. El concepto de **red** hace referencia a la interacción de múltiples actores "*which act in a self-interested manner, but nevertheless co-ordinate their actions through inter-dependencies of resources and interests*" (Hanf, 1992:169). Desde la década de los cincuenta el concepto reticular ha sido ampliamente empleado por diversas disciplinas como la

[1] Considero que en Ciencia Política es más adecuado hablar de enfoques más que de escuelas, porque las corrientes suelen carecer de la homogeneidad interna necesaria.

antropología o la psicología y ha gozado de especial predicamento en la Teoría de la Organizaciones (Nohria y Eccles, 1992).

De acuerdo con esta perspectiva, las políticas públicas emergen a partir de la interacción entre organizaciones públicas y un conjunto de intereses privados; extremo corroborado por la evidencia empírica, que muestra que la elaboración y toma de decisiones por parte del gobierno se simultanea con una continua negociación entre actores públicos y privados. Partiendo de este principio de complejidad, este enfoque mantiene que las redes no constituyen una jerga académica ociosa, sino que las características de dicha interacción condicionan la naturaleza final de las políticas adoptadas. Si bien algunos autores han depositado grandes esperanzas en la metáfora reticular, yo me limitaré a los objetivos propuestos por Marsh y Rhodes (1992) para los cuales el enfoque de redes no es sino un modelo –mejorado eso sí- de intermediación de intereses que ayuda a comprender las causas de las políticas ejecutadas.

2. Orígenes.

En los últimos años una abundante gama de términos -*policy community, sub-governments, issue networks*, etc.- han venido a reemplazar el antiguo concepto de intermediación de intereses entre actores públicos y privados, ya fuera éste de orientación corporatista o pluralista (Jordan y Schubert, 1992). Más que de una escuela, se trata de un conjunto de visiones que comparten amplias similitudes.

De acuerdo con Rhodes (1997), el concepto de 'red de políticas' bebe de dos fuentes teóricas, separadas por el clásico debate sociológico estructura-agencia. En primer lugar encontramos la literatura americana de los grupos de presión y 'sub-gobiernos', que tiene a Freemen como pionero en los años cincuenta y luego fue popularizada por Lowi en sus estudios sobre los grupos de interés y los '*iron triangles'* existentes en torno al legislativo norteamericano. Se trata de un enfoque que hace hincapié en el nivel de análisis micro- y en las relaciones

personales a la hora de explicar la toma de decisiones; esta tradición ha sido continuada en los trabajos de autores anglosajones como Jordan (1990) o Richardson.

La segunda fuente estaría constituida por autores anglosajones tales como Heclo, Wildavsky y la denominada 'escuela de Max Planck' (Hanf, Marin o Mayntz). En contraposición al enfoque anterior (más behaviorista), las cuestiones estructurales reciben mayor atención frente a las preferencias de los actores, aspecto éste influido por la literatura inter-organizacional. De acuerdo con la interpretación "germánica", el concepto de redes porta un significado mucho más amplio y la carga normativa es evidente: esta escuela defiende el funcionamiento en red como más adecuado a los tiempos modernos que otras formas de gobernación (*governance*) tales como jerarquía y mercado. Así, estos autores consideran las redes de políticas no sólo como una herramienta de análisis de las relaciones Estado/sociedad sino también como una forma deseable de gobernación. Deseable pues daría solución a los frecuentes problemas de acción colectiva, y de democracia participativa en la línea de la acción comunicativa de J.Habermas. Esta visión normativa de lo reticular la encontramos en otras áreas del conocimiento, como la organización empresarial (Castells, M. 1997).

La presente investigación se limitará a defender la utilidad del concepto de redes en el análisis de las relaciones Estado/sociedad, que es la orientación mayoritaria en la literatura anglosajona (Börzel, 1997). Partiré de una concepción 'realista' del proceso de formación de políticas públicas entendido como una actividad inherentemente política, más como gestión del conflicto entre diferentes valores e instituciones propio de las sociedades humanas que como un medio de solucionar definitivamente sus problemas. Su correcta ejecución es necesariamente problemática, dado la diversidad de intereses y los condicionantes de todo tipo de los que está rodeada.

Por encima de las diferencias de planteamiento, en cuanto al tema clave del poder ambas corrientes comparten un deseo de

aunar instituciones/estructura y agencia[2]. Este propósito no ha sido en muchas ocasiones explícito, lo que ha originado a críticas sobre la ambigüedad del concepto de redes (Hanf, 1992:168). En este sentido, considero que la aportación de Marsh y Rhodes ha sido clave para la consolidación de un enfoque de redes dotado de una mayor ductilidad y potencia explicativa que las anteriores interpretaciones pluralistas y corporatistas. La presente tesis defenderá su planteamiento según el que "red de políticas" incluye el '*policy area'*, formada tanto por actores como por el entramado institucional.

Asimismo, en cuanto a la interacción Estado/Sociedad parto de una visión propia de un 'pluralismo reformado' o elitista (Marsh y Stoker, 1995) pues en mi opinión, los actores no interactúan en el vacío ni en igualdad de condiciones sino dentro de un marco que privilegia cierto tipo de estrategias y recursos (económicos, políticos o de conocimiento). Entre los actores -colectivos en su mayor parte- y el entramado institucional se establece una relación dialéctica según la que este último actúa como 'filtro' y así afecta el nivel de influencia de cada actor sobre las políticas a ejecutar, de tal forma puede inducirle a modificar su estrategia (Hall, 1986:19). En correspondencia, las acciones llevadas a cabo por los participantes originan cambios en el 'status quo', pues la red es en gran medida un 'organismo vivo' (Héritier 1993:145). Los actores son reflexivos y analizan de forma continua las consecuencias de sus actos, por lo que existe un aprendizaje estratégico por su parte mediante el cual toman conciencia de las oportunidades/condicionantes a los que se enfrentan en el interior de la red (Hay, 1998 :34).

Se trata de una visión dialéctica que por un lado es cercana al concepto de "selectividad estructural" elaborado por autores marxistas como Poulantzas y R.Jessop (Hay y Wincott, 1998) y por

[2] A.Giddens ofrece otra propuesta superadora del dualismo con su concepto de *estructuración* como relación dialéctica actor-institución en el seno de las estructuras sociales (Hay, 1995).

otro busca la contextualización de la agencia[3]; sin por ello *reificar* la estructura de la red en perjuicio de procesos y las prácticas. Un equilibrio, siempre difícil, que he intentado preservar en esta investigación. De todas maneras, bien sea a partir de una terminología estructuralista (Marsh, 1995), neo-institucionalista (March y Olsen, 1989) o inter-organizacional[4] (Marin, 1991) se termina defendiendo la misma idea: un marco (*'setting'*) que de alguna forma incluye el menú de alternativas políticas y afecta los intereses de los actores.

Otra de las aportaciones de este enfoque procede de la importancia que concede a los mecanismos de interacción informal dentro de la red. Así, un análisis de políticas adecuado no debe reducirse al estudio de los acuerdos formales como lo hacían anteriores enfoques -institucionalistas-, sino que debe tener en cuenta la existencia de canales informales de interacción. La metodología de la investigación, a través del uso intensivo de entrevistas con profundidad, se ha adaptado a estas premisas.

---

[3] Hay y Wincott (1998) consideran que en los últimos tiempos se está creando un área de encuentro entre elección racional e institucionalistas, entre 'calculus' y 'cultura'. De acuerdo con esta visión los primeros aceptarían que los actores están construidos culturalmente y los segundos (Hall y Taylor, 1998), que los actores actúan de forma estratégica y toman en cuenta las expectativas de otros.

[4] La Sociología diferencia entre el concepto de organización y el de institución, en torno a la idea según la cual el primero se refiere a instrumentos técnicos mientras que las instituciones conllevan un componente 'natural', en su condición de productos de la interacción y adaptación social.

3. Fundamentos teóricos.

Las principales características de esta perspectiva son las siguientes:

3.1. Estructura multi-nodal.

El concepto descentralizado de la organización social y el '*policy-making'*, en definitiva del Poder, es una de las grandes virtudes de esta perspectiva, pues le dota de gran flexibilidad a la hora de analizar el proceso de la elaboración y ejecución de las políticas públicas, mucho más complejo y fluido de lo que puede parecer a primera vista.

La administración -'*government*'- ya no es considerada necesariamente como el agente dominante de la red, pues los mecanismos de control permanecen dispersos en su interior Y lo que es más importante, ni siquiera es considerado un agente dotado de intereses unívocos (Jordana, 1995:77) ya que la mayoría de los recientes análisis de políticas públicas aceptan esta 'fragmentación' de las políticas a la hora de estudiar el poder y los procesos de decisión. Así, se han analizado redes en diversos niveles territoriales y funcionales dentro del mismo Estado, las cuales presentaban marcadas diferencias entre sí. Este es un aspecto que ha sido un tanto minusvalorado por algunos actores intersados en la definición de un 'estilo nacional de políticas' (Richardson, 1982). Soy de la opinión que el nivel meso-, el *policy sector*, es el «territorio natural» para su estudio[5].

[5] Algunos autores (Jordan et. al., 1994) defienden la ubicación de las redes en un nivel sub-sectorial. De todas formas su exacta localización es una cuestión empírica.

3.2. Interdependencia.

Mientras las interpretaciones pluralistas clásicas analizaban el Poder simplemente como el resultado de la posesión de una serie de recursos, el enfoque de redes defiende una concepción 'relacional' del Poder, basado tanto en recursos como en dependencias (Marin, 1991). Más bien deberíamos hablar de interdependencias, pues lo que mantiene unidos estos '*clusters*' de organizaciones suele ser la percepción compartida por los actores de las ventajas derivadas de la acción en común. Ello facilita la resolución/gestión de conflictos mediante la cooperación en vez de la imposición o amenaza (Schneider, 1990). Por tanto, las redes se caracterizarían por la interacción estratégica y el predominio de la cooperación, por antagónica que ésta sea: '*generalized political exchange'*. Es esta lógica negociadora diferenciada de otras lógicas competitivas (jerarquía o mercado) ha permitido hablar de una 'gobernación en red.'

Una cooperación no planteada de forma normativa, pues como veremos a lo largo de la tesis, la cooperación puede originar '*painful slowness and suboptimal results'* (Mayntz, 1991:18) en el conjunto del proceso. En este sentido, la existencia de una serie de actores con agendas diversas hace que la toma de decisiones sea extremadamente compleja.

3.3. Un número limitado de participantes.

La importancia de la negociación ya nos indica una razón estructural para que el número de participantes sea restringido, pues sólo unos cuantos actores pueden interactuar de forma eficaz incluso en los tipos más abiertos de redes. Dada esta accesibilidad restringida, el poder de excluir o dar legitimidad y quién la detente será uno de los aspectos claves a analizar. Asimismo, la exclusión de algunos actores es una de las principales fuentes de inestabilidad y de cambio en las redes.

3.4. Una distribución asimétrica del Poder.

El corolario del carácter restringido de dicha interdependencia refleja la desigualdad de status entre los participantes de la red. La evidencia empírica demuestra la existencia de una distinción clara entre aquellos miembros de la red con recursos e influencia (*'insiders'*) y aquellos que carecen de los mismos (*'outsiders'*). Los primeros formarían el 'núcleo duro' de la red, controlarían la agenda y estarían legitimados para ser tenidos en cuenta en las principales cuestiones.

Anteriormente, la metodología pluralista tendía a considerar la existencia de contactos como un indicador automático de acceso e influencia (Smith, 1993). En la actualidad existe un amplio consenso en torno a la idea de que sólo un acceso *privilegiado* supone intervenir en la negociación, por lo que la mera consulta no es suficiente (Maloney et.al., 1994). La inmensa mayoría de estudios publicados ponen de manifiesto la estructura por estratos ('*layered'*) de las redes, con una clara distinción entre aquellos que gozan de una legitimidad general para intervenir y otros que permanecen en los márgenes del debate. Una inferencia lógica de este planteamiento es que las situaciones estratégicas de privilegio se derivarán no sólo de un control de los recursos, sino de una situación de legitimidad y centralidad en el esquema de interdependencias. Así, indicadores de dicho status privilegiado pueden ser una cierta cohesión interna en su actuación, prominencia en los debates o la centralidad en las relaciones mutuas (Nohria y Eccles, 1992:7).

3.5. Estabilidad.

Uno de los principales objetivos de estas redes es la 'rutinización' de las relaciones internas, la gestión del conflicto, como medio de proporcionar protección frente a influencias externas (Rhodes, 1988:392). Aparece como un objetivo explícito de autoperpetuación en aquellos tipos de red más cohesionados (*'policy community'*) en las cuales los actores principales tienden a formar un sub-sistema relativamente autónomo del exterior que se 'solidifica' con el paso del tiempo, con lo que se origina una cierta inercia estructural que asegura estabilidad y ausencia de cambios radicales, al menos en condiciones normales.

Dicho esto, y frente a lo planteado por autores como Coase y en general la literatura institucionalista, la estabilidad no debe ser entendida como necesariamente funcional. Así, más allá de su labor de reducción de la incertidumbre, encontramos en la presente investigación redes que originan resultados subóptimos.

4. Tipología.

Como bien ha expresado Judge (1993), el debate sobre los criterios de clasificación de las redes, tan en boga a comienzos de los noventa, ha "generado más calor que luz". De la multitud de tipologías propuestas (Van Waarden, 1992) he optado por la expuesta por Rhodes y Marsh (1992) como la más completa en mi opinión. Dicho modelo escoge el término de *'policy network'* como una etiqueta genérica, que englobaría a los diferentes tipos de entramados institucionales a través de los cuales las políticas son elaboradas y ejecutadas: desde las redes más abiertas (*issue networks*) a las más institucionalizadas (*policy communities*). Por otra parte, clasificar las redes dentro de un continuo facilita su análisis dinámico.

Las comunidades de políticas se caracterizarían así, por la restricción de la pertenencia, una sólida interdependencia reforzada por el consenso en cuanto a valores, la necesidad de aislar a la red de influencias exteriores y finalmente una frecuente interacción al más alto nivel en las cuestiones importantes. Por lo general y aunque envuelto en un discurso *apolítico*, estas comunidades suelen estar dominadas por intereses económicos y profesionales.

Con frecuencia el término de red ha sido utilizado en un sentido tan laxo que cualquier contacto entre organismo públicos y privados permite aducir la existencia de una red. No obstante, de esta manera la potencia explicativa se ve reducida en gran medida y en este sentido considero imprescindible una explicitación de los criterios de relevancia escogidos que nos indiquen qué es lo queremos saber del proceso político. Cualquier análisis comparado de las políticas debe tener en cuenta las características de las redes en las que están insertos. Estas son en esencia estructuras de poder, por lo que dichas características nos ayudarán a explicar la distribución del mismo en el interior de la red. Bajo diferentes nomenclaturas, la mayoría de los autores están de acuerdo en que el análisis de una red debe partir del estudio de:

4.1 Pertenencia.

Esto es, cuál es la constelación de actores y cuáles son los mecanismos de acceso. El grado de apertura a nuevos actores es un aspecto clave y puede tener sus orígenes en acontecimientos pasados o en los propios valores centrales de la red. Como ocurre con el resto de las características, estos mecanismos de acceso deben ser entendidos de forma dinámica, pues como ya he mencionado, los 'outsiders' quieren dejar de serlo. En efecto, a lo largo del tiempo puede haber cambios en la constelación de actores y de cómo se ejerce este derecho a la entrada. Estas modificaciones no pasan desapercibidas y suelen ofrecer interesantes puntos de visión sobre el conjunto de la red.

4.2. 'Reglas de juego'.

Se trata de rutinas muchas veces establecidas de forma tácita pero fundamentales a la hora de analizar la continuidad de la red pues dotan de estabilidad a las interacciones (M.Wright, 1988:609). Aquí, las posibilidades son variadas -Rhodes considera hasta once-, entre ellas mencionaría: pragmatismo, consenso, acuerdos recíprocos, opacidad, confianza, 'apoliticismo', respeto de la hegemonía de lo público, etc. Los enfoques de redes no buscan tanto las razones de las políticas ejecutadas a partir de su contenido, lo que era tradicional, sino por su proceso, ya que muchas veces el proceso de elección es tan revelador como la elección misma.

En este sentido, el enfoque de redes no resulta una teoría organizacional al uso, puesto que insiste en la importancia de las formas históricas de las instituciones (Hall, 1986). Así, el análisis de los acuerdos previos (*policy legacy*) es especialmente revelador: dado el carácter discontinuo del proceso político, las opciones tomadas en momentos de crisis suelen perdurar una vez llegada la 'calma' (March y Olsen,1989:91-5). La conclusión vendría a decir que en condiciones normales los cambios serán graduales -'*path-dependent'*- respecto a la situación anterior.

4.3. Valores centrales de la red (operating ideology).

En esencia, estos valores centrales incluyen un consenso entre los actores en torno a las relaciones causales y la naturaleza del problema político básico. Lógicamente, estos 'sistemas de creencias' tenderán a parecerse a los valores de los actores principales de la red. Por otra parte, es evidente que la estabilidad de una red será mucho mayor si comparten lo que Sabatier y Smith (1993) denominaría '*policy core beliefs'*. De forma creciente, y haciéndose eco del 'giro interpretativo' de otras ciencias sociales, los estudios de políticas públicas están profundizando en el papel de los valores y del discurso, anteriormente tratados de una forma muy esquemática.

Como han demostrado estos dos autores, una visión dinámica es particularmente necesaria en este análisis de valores-discursos. De cara a aprehender dicha variación, es necesario no sólo estudiar las medidas tomadas, sino también la evolución del *discurso político*, pues los valores dominantes conforman un mensaje que constriñe las alternativas políticas a 'lo aceptable' y refleja la jerarquía de valores existente en la red; en este sentido, formaría parte de la vertiente institucional de la red (Blyth, 1998:235)[6]. El concepto de discurso es más amplio que el de ideología, pues incluye significados y prácticas sociales[7].

En mi caso, el discurso de los gobiernos Thatcher y González se fue consolidando en su primera legislatura y terminó por decantarse en un proyecto político que unificaba una serie de elementos políticos, ideológicos y económicos dentro de una fórmula característica y de notable éxito electoral. Por supuesto, un discurso que supone la exclusión de otras alternativas y está elaborado desde el poder.

4.4. Grado de integración/institucionalización de la red.

Redes tales como las comunidades de políticas, caracterizadas por una frecuente interacción, fuerte interdependencia y consenso sobre valores básicos tienden a presentar unos mecanismos formalizados de actuación. Una *'unwritten constitution'* que favorece la continuidad en cuanto a pertenencias, valores y políticas ejecutadas. Por el contrario, aquellas redes más bien pluralistas ('*issue networks'*) son áreas donde priman la consecución de objetivos individuales y la cooperación 'ad hoc'.

---

[6] Una narrativa cuyo análisis ofrece una interesante vía de investigación, por el momento poco explorada en nuestro país

[7] El discurso presenta cuatro dimensiones: simbólica, de estilo y estrategias de negociación, sustantiva (contenido) y operativa (modos de gestión).

5. Limitaciones

A comienzos de los noventa, el enfoque de '*policy network'* se encontraba en pleno auge, de tal forma que parecía haberse convertido en el nuevo paradigma a la hora de analizar la complejidad. Sin embargo, en fechas recientes este enfoque ha acumulado las críticas que han puesto en cuestión su capacidad para explicar los procesos y las políticas ejecutadas (Börzel, 1997). En concreto, dos son las limitaciones más frecuentemente comentadas:

5.1. Una dinámica deficiente.

Hay que reconocer que el modelo presenta dificultades a la hora de integrar cambios radicales en las políticas. Dado que uno de los objetivos de las redes es la promoción de la estabilidad y continuidad en el '*policy making'*, la literatura tiende a asumir sólo variaciones graduales, incrementales tanto en el contenido como en la naturaleza de las políticas públicas. En este sentido, Dowding (1995:139) apunta acertadamente que en cierta forma '*all we learn is a description of how the networks evolve'*. Esto es, el enfoque no explica adecuadamente cómo pueden acaecer cambios no incrementales y eso es particularmente grave en dos décadas marcada por sucesivas 'revoluciones' en el área de las políticas públicas.

En segundo lugar, tampoco está claro qué relación o equilibrio existen entre las condiciones endógenas a la red o las presiones exógenas (Grant, 1992). Los cambios de origen endógeno suelen venir habitualmente de la mano de un cambio en la constelación de actores principales o incluso por un realineamiento de los equilibrios de poder; no obstante la explicación debe integrar la dimensión exterior, algo imprescindible en nuestros días. En mi opinión, buena parte de este problema reside en la hasta la fecha inadecuada contextualización de esta perspectiva, esto es cómo una red concreta se relaciona con otras adyacentes o con las

instituciones políticas de otros niveles -nacional o internacional. En general los modelos de toma de decisiones han tendido a minusvalorar el entorno (Ruiz Olabuénaga, 1995). Aún así, parece lógico pensar que cambios en el exterior de la red afecten a las estrategias e incluso valores de los actores (Sabatier y Smith, 1993), por lo que el contexto debe ser incluido en el análisis desde una perspectiva holística. Entre entonro y red se da una relación dialéctica similar a la existente entre los agenets y la estructura (Marsh y Smith, 2000).

En resumen, si bien el enfoque es útil a la hora de clasificar interrelaciones, no aporta un conocimiento sistemático sobre los factores que explican el origen y desarrollo de las redes. Así pues el concepto quedaría reducido a una afortunada 'metáfora', sin conexiones con macro-teorías e incapaz por tanto de generar hipótesis generalizables (Marsh, 1995). No olvidemos que las metáforas son heurísticamente útiles, redescriben, pero no explican.

5.2. Insuficiente desarrollo teórico.

> 'political scientists ought to be explicit about the intellectual baggage the bring to the choice of the problem'. Rhodes (1995:55).

Este es un defecto que bien puede extenderse a buena parte de los estudios de políticas públicas en las últimas décadas. Ante la inexistencia de un 'corpus' teórico suficientemente aceptado y articulado, la mayoría de los trabajos adolecen de 'empiricismo' y rehúyen definirse en cuanto a las cuestiones teóricas (Marin, 1991:12). No obstante, como indica la cita, una teorización explícita debe ser requisito mínimo de cualquier invetsigación rigurosa, pues una cosa es mostrar una actitud escéptica frente la utilidad de los 'grandes conceptos' y otra muy distinta obviar los fundamentos teóricos que todo estudio posee. Sin una teoría que las organice, la evidencia empírica forma un conjunto caótico y de dudosa relevancia, que no permite establecer una jerarquía de

variables y relaciones causales. Más aún si se trata de estudios comparados como éste.

En este sentido, Dowding (1995:137-42) acusa al modelo de confundir variables independientes y dependientes. En su opinión, el origen de la explicación no residiría en las características de la red, sino en las de sus componentes, por lo que, un análisis intermedio de redes resultaría superfluo y bastaría con el estudio de las estrategias de los actores. Por el contrario, en la presente investigación intentaré demostrar la conveniencia de integrar en el análisis de las políticas el nivel meso- en el modelo causal de las políticas públicas.

6. Salvando lo importante.

Los propios defensores del enfoque consideran que este insuficiente desarrollo teórico es una fortaleza más que una debilidad ya que impele al mestizaje, al uso 'in conjunction with both different models of the distribution of power and different theories of the State' (Rhodes, 1992b:202). Esto es, la red de políticas debe ser considerada como un enfoque de rango medio –en la línea de K.Mannhein y R.Merton-, situado entre los enfoques interpersonales -nivel micro- y macro-teorías más globales acerca del Estado y del Poder .

En la actualidad, existe un amplio consenso en considerar al enfoque de redes como una caja de herramientas adecuada para el análisis de estructuras complejas, configuraciones relacionales y sistemas de actores en el área de la políticas públicas (Kenis, 1991:144). No obstante, si este enfoque quiere superar su estadio metafórico y establecer implicaciones empíricas demostrables bajo diversas condiciones, considero que tres cuestiones deben ser respondidas[8]:

[8] Existe otros debates en paralelo como la distinción entre redes de elaboración y redes de ejecución de políticas pero que escapan al enfoque del presente trabajo.

1. Elaboración de una tipología: cuáles son los criterios relevantes.
2. Cuál es la relación entre las características de la red y las políticas ejecutadas: la red como variable independiente.
3. Cuál es la dinámica del cambio: la red como variable dependiente.

Dado que la primera cuestión ha sido analizada con anterioridad, el presente apartado tratará las dos siguientes. En ambos casos, me apoyaré en la literatura neo-institucionalista que considero las más adecuada para proporcionar un anclaje en el nivel macro- del análisis de redes (Hall y Taylor, 1996). Ello no violenta el enfoque, pues en gran medida el análisis de redes supone una variante moderna del institucionalismo que muestra mayor atención por el comportamiento de los actores (Rhodes, 1995:53).

6.1. Redes vs. Políticas ejecutadas ('policy outcomes').

Dado que el objetivo principal de cualquier análisis de políticas públicas –sea o no de tipo red- debe ser la explicación de las políticas ejecutadas, el estudio de la propia red como variable independiente resulta una cuestión fundamental. En gran medida, la utilización de esta terminología vendrá justificada por la demostración de que las características propias de las redes son tan importantes o más que el comportamiento de los actores a la hora de analizar los resultados (Peters, 1998:25); en concreto este es uno de los principales objetivos de la presente investigación doctoral. Así, autores como ,ler (1991) y Rhodes (1988) mantienen que el éxito de determinadas iniciativas ha tenido mucho que ver con su grado de coherencia (funcionalidad) respecto a la naturaleza de la red de políticas[9].

[9] Este argumento le vale a Döhler para explicar la mayor profundidad que las reforma sanitarias neo-liberales han tenido en Gran Bretaña y EE.UU que en Alemania. Asimismo, Rhodes (1988) explica los reiterados

De una forma menos determinista, en la presente investigación defenderé que las redes son un elemento explicativo fundamental de las decisiones tomadas y no una metáfora afortunada sobre las relaciones entre la administración y los grupos de interés. Frente a autores como J.Richardson que han difuminado las características institucionales de la red en beneficio del papel de los actores, considero necesario mantener la naturaleza dual de la red de políticas: instituciones-actores. Planteamiento que constituye uno de los aspectos más novedosos e interesantes de ese enfoque y que sustancia la adición de un nivel meso- al ya cargado esquema de políticas públicas.

Ya he mencionado el carácter selectivo de la vertiente institucional de las redes, derivado del hecho de que éstas no son arenas neutrales, sino que el juego de los actores se sitúa dentro de un marco determinado que algunos autores han venido en llamar '*governance structure'*. Cada red de políticas cuenta con una trayectoria histórica y unos valores determinados que privilegian unas alternativas políticas -sea de acción o de omisión- sobre otras y limitan de esta forma el debate político a las opciones 'aceptables' (Smith, 1993:63). Lo que March y Olsen (1989) definen como *'rules of appropiateness*' serán más o menos vinculantes según el grado de cohesión de la red. La influencia del entramado institucional es triple pues favorece a determinados actores a través de una participación limitada y la existencia de unas reglas de interacción determinadas.

Todo ello nos permite explicar por qué unos actores son más relevantes que otros en un área de políticas concretas y por qué en otra la cohesión general entre los actores es mayor. En este sentido la red se comporta como una estructura de oportunidades. La idea básica sería que a la hora de hacer políticas, las estrategias y los intereses de los diferentes actores están constreñidos por una serie de factores externos a su control o cálculo individual (Koelbe, 1995).

Las versiones más recientes y sofisticadas (Hall y Taylor, 1996) del enfoque institucional –por otra parte tan antiguo como la Ciencia

---

fracasos de los gobiernos conservadores británicos en el área de política locales por una deficiente 'lectura' de las redes existentes.

Política- han ampliado el contenido del término institución. Así, han incluido no sólo las reglas formales sino también procedimientos corrientes de naturaleza más informal (*standard operating practices*) lo que favorece su utilización dentro de un análisis de redes; como ya he comentado, la importancia concedida a los aspectos informales es uno de los aspectos novedosos de este enfoque y supone un avance sobre el espíritu más bien *legalista* de la literatura institucionalista clásica. Todo ello sin alterar el mencionado proceso dialéctico según el cual los actores pueden a su vez modificar dicho entorno.

Finalmente, este esquema dual nos proporciona un punto de partida para los análisis comparados y la explicación de por qué ante problemas económicos y políticos similares, las decisiones tomadas varían entre áreas de políticas y entre países. Dicho esto, el enfoque de redes no pasa por el momento de ser una *teoría empírica* (Marsh y Stoker, 1995), en el sentido de que está basado en un marco conceptual, un modelo dotado de un lenguaje y unos códigos de referencia comunes. Ello no es una crítica determinante pues el propio neo-institucionalismo es más un conjunto de presupuestos sobre la política moderna que un modelo teórico propiamente dicho (Peterson, 1994).

En segundo lugar, además de tener un papel importante en la explicación, el enfoque de redes debe ofrecer una serie de hipótesis empíricamente testables. Desgraciadamente, una vez que pasamos del estadio de certificar su existencia a preguntarnos qué tipo de redes facilitan qué tipo de políticas, la literatura proporciona una evidencia contradictoria. Por un lado, Marsh (1995) mantiene que las cohesionadas comunidades políticas favorecen la continuidad de las políticas y el 'status quo', a través de su control de la agenda y de la participación. Por otro, Döhler (1991) argumenta que sólo los ejemplos más cercanos a los dos tipos ideales, bien rígidas jerarquías bien estructuras 'ad hoc', permitirán los cambios en profundidad. Todo ello hace más necesaria la acumulación de trabajos empíricos como la presente tesis. Esta defenderá que el mantenimiento de las comunidades políticas asegura la continuidad o como máximo el cambio gradual en las medidas adoptadas; su desaparición sería una

condición necesaria -pero no suficiente- para la existencia del cambio radical.

6.2. Cambio de políticas.

> 'What we need to explain is how closed communities change if access is limited'. Smith, 1993:91.

El cambio diacrónico de las políticas en términos de contenidos, medidas y objetivos constituye una de los aspectos más controvertidos y espinosos del análisis de políticas públicas. La corriente neo-institucionalista se ha mostrado muy preocupada por dos aspectos del mismo problema: cómo se mantiene el orden y cómo el cambio tiene lugar. Cuestiones relevantes toda vez que el cambio 'revolucionario' ha sido frecuente en estas dos últimas décadas. Como ocurre con las cuestiones complejas, no poseemos por el momento ninguna respuesta clara (Maloney y Richardson, 1995) más allá de la insuficiencia de las explicaciones mono-causales.

Ya he comentado que la literatura de redes –con su fuerte componente institucionalista- ha privilegiado la continuidad, el cambio gradual, el '*muddling through'* como los resultados más habituales; derivado del hecho según el que uno de los principales objetivos de estas redes es proporcionar estabilidad, rutinizar las interacciones de los actores como forma de protegerlos frente a las variaciones del entorno (Rhodes, 1988:392). En este sentido, Lindblom mantenía que las decisiones políticas sólo tomaban como referente unas pocas alternativas, lo que introducía un fuerte componente de '*path dependency'* al proceso.

Este paradigma gradualista ha sido puesto en cuestión por numerosos estudios empíricos, que de forma creciente reflejan la existencia de cambios no graduales. Por ello, estoy de acuerdo con autores como Peters (1998:31) en la conveniencia de conectar el enfoque de redes con modelos existentes del proceso de políticas.

En concreto, la literatura de '*agenda setting'*[10] ha tenido la gran virtud de incorporar el concepto de equilibrio dinámico (*punctuated equilibria*) según el cual largos períodos de estabilidad en las políticas vienen seguidos de períodos cortos de reformas en profundidad (Baumgartner y Jones, 1991). Estos períodos de cambio vienen precedidos por la apertura de lo que Kingdon (1984) denomina 'ventanas de oportunidades', una mezcla característica de crisis previa, amplio mandato electoral y ausencia de oposición fuerte. Componentes todos ellos que se dieron en 1979 y 1982 en los dos países objeto de estudio.

El aprovechamiento de estas ventanas permite romper el '*political gridlock'* del gradualismo de tal forma que políticas alternativas pueden ser ejecutadas. Según afecten a los instrumentos, los medios o incluso a los objetivos, estaremos en lo que Hall denomina (1991) cambios de primer, segundo o tercer orden. Avanzo que en el caso británico observamos un cambio de tercer grado (objetivos) mientras que en español se trata más bien de una sucesión de cambios de instrumentos y medios.

Estas metáforas provienen en su mayoría del campo de la ciencia, de la biología evolucionaria de Jay Gould y sobre todo de los escritos de T.S.Kuhn en torno a los períodos de revolución y de '*normal science'*. De acuerdo con esta visión, durante largos periodos, los problemas políticos tienen soluciones conocidas de acuerdo con lo que Hall denomina un *policy paradigm*[11], y aquellos que no las tienen, son considerados como 'no-problemas' o cuestiones metafísicas. Este paradigma se traduce en un marco interpretativo o discurso compuesto de valores básicos, normas de

---

[10] Otra gran aportación de esta escuela y en concreto de Kingdon (1984), ha sido la visión del proceso de elaboración y ejecución de políticas como algo esencialmente incierto y complejo, no lineal sino iterativo e incluso desordenado (*garbage can*). Ampliamente citados es su metáfora de las 'tres corrientes': *problems, policies and politics*.

[11] [Policy paradigm] *"…is a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of the policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing*". Hall, 1993:279.

comportamiento, relaciones causales -o algoritmos- y una imagen determinada (Coleman, 1998:633); así el discurso convierte a una serie de políticas en 'atractivas' o incluso 'eficaces' frente a otras que no lo son. Se trata de una visión claramente elitista, pues muchas veces no ha sido necesario que el paradigma dominante en políticas fuera popular: así la población británica nunca compartió el ataque al estado del bienestar planteado por los conservadores, ni el mensaje de 'economía abierta' defendido por el equipo económico socialista ha gozado en España de gran predicamento hasta fechas recientes.

Por lo tanto, la estabilidad en cuanto a las políticas es la norma general y a lo más se dan cambios de segundo y tercer orden, que afectan al tipo de medidas o a su modo de ejecución. No obstante, cuando las recetas conocidas son ineficaces de forma reiterada frente a un problema, el paradigma de políticas imperante es puesto en cuestión. El colapso no es inmediato dado que cualquier modificación choca contra intereses creados y monopolios de políticas: los decisores tienden a optar en un primer momento por la intensificación de las recetas conocidas (Baumgartner y Jones 1993). Sólo cuando el desastre es inminente, éstos recurren a medidas anteriormente desechadas como 'irreales o ineficaces': se produce un cambio en los objetivos de la política o de los actores implicados y también varía el discurso de legitimación y la vertiente institucional -'tercer grado'. Este cambio será tanto más radical cuanto mayor hubiera sido la ineficacia de las políticas anteriormente ejecutadas.

Considero que este esquema mantiene una plena virtualidad de cara al análisis de políticas industriales -incluso económicas- llevada a cabo en los últimos dos decenios. En esta área hemos asistido a un cambio de paradigma en torno al papel de lo público: una serie de años de intensificación de antiguas recetas dió paso a nuevas medidas orientadas hacia objetivos en buena parte diferentes. Un proceso descrito de forma brillante por Hall (1993) en el caso del 'Treasury' británico.

Dicho esto, considero que esta vía hacia los cambios rápidos se centra en los grandes acontecimientos y por lo tanto presenta un

panorama incompleto (Blyth, 1998:245). En este sentido, autores como Coleman (1997) han planteado una vía de cambio asimismo sustancial pero de un perfil menos espectacular. Han presentado una serie de estudios empíricos donde los cambios de tercer orden se producen sin alteración sustancial de la vertiente institucional de la red, sino a través de una acumulación de modificaciones en apariencia menores que terminan por originar una nueva y radicalmente distinta distribución de poder. Este enfoque resulta más adecuado para el caso de la política industrial española, la cual ha llegado a una situación similar a la británica pero por una vía no 'hallsiana'. Dicho esto, reconozco que la distinción entre lo que puede contemplarse como evolución o revolución a partir de una situación dada es muy subjetiva y por tanto puede degenerar en un debate nominalista estéril.

Lo que parece claro es que bajo una apariencia de estabilidad, la elaboración y ejecución de políticas públicas constituye un entorno esencialmente dinámico: por un lado, continuamente aparecen nuevos problemas -los cuales pueden venir precedidos de sus 'soluciones'- y por otro se suceden los intentos de aquellos actores marginados por tomar parte en las decisiones e impulsar políticas públicas que institucionalicen una nueva distribución de beneficios y costes entre los actores.

Si a esto le sumamos los cambios experimentados en el exterior de las redes, podemos inferir que los equilibrios y los monopolios en cualquier tipo de redes serán casi necesariamente parciales y de naturaleza temporal. En resumen, como preconiza el enfoque de redes, no debemos tomar la 'orientación' del entramado institucional como algo inmutable.

El planteamiento clásico en análisis de políticas públicas, producto de un momento histórico de estabilidad previo a la crisis de los setenta, analiza principalmente modificaciones de origen endógeno. Como el consenso en el interior de las redes es el resultado de un proceso de negociación más o menos formal pero continuo, parece razonable pensar que en ausencia de '*shocks*' externos los cambios acordados en el interior de las redes tenderán a

ser graduales, fruto de la evolución de los intereses y valores de los actores.

El análisis del impacto de factores externos a la red ha recibido una atención menor de la deseable. Una actitud que podía ser defendible en períodos de mayor estabilidad pero no lo es en el actual. Por ello, el contexto debe ocupar un lugar central en cualquier análisis de políticas públicas. Y dicho contexto contiene otras redes y actores. Por un lado, los actores suelen pertenecen simultáneamente a varias redes, por lo que la cambios de actuación en unas se transmiten rápidamente a otras áreas. Por otro, las redes están incluidas -y subordinadas- dentro de macro-arenas políticas dotadas de otras agendas, como ocurre con la política industrial dentro la económica.

En este sentido, cualquier análisis de las causas del cambio de políticas debe incluir aquellas de origen endógeno respecto a la red y aquellas exógenas. Ambas afectan tanto a la vertiente actores como al entramado institucional. Entre las causas endógenas podemos mencionar cambios en las estrategias de los actores motivados por 1) experiencias insatisfactorias previas (*policy learning*) y 2) cambios en sus valores, bien sea por propia evolución (*political learning*) o por relevo en las personas de los puestos de dirección.

En cuanto a las causas de origen exógeno, la literatura recoge un amplio catálogo de variaciones del entorno económico, ideológico, tecnológico o institucional; en nuestro caso factores tales como la crisis del modelo de desarrollo económico, la reducción del gasto público, el 'redescubrimiento' de las virtudes de la empresa privada o la europeización de las políticas industriales han afectado a diversas redes nacionales de política industrial. Todos ellos son motivados por variaciones en una agenda política de status superior que termina extendiéndose a la industrial.

No obstante, la influencia del exterior es siempre mediata, se limita a aportar una nueva dosis de incertidumbre/certeza y amenaza/oportunidad (Ruiz Olabuénaga, 1995), muchas veces aprovechadas por los '*outsiders*' de la red para hacerse oír. Su impacto en términos de alcance y rapidez de los cambios es filtrado por la red, de manera diferente de acuerdo a su grado de institucionalización. Las perturbaciones exteriores son una

condición necesaria pero no suficiente del cambio de políticas. En nuestro caso, intentaré demostrar que algunas redes han desaparecido y otras han llevado una vida precaria.

Idealmente y partiendo de un suppuetso de comunidad de políticas, esta matriz de cambios pueden dar origen a tres soluciones:

a. Mantenimiento del *status quo*. La red es capaz de interiorizar los cambios y de gestionar el conflicto que estos originan.

b. Transformación. En algunos casos (Maloney y Richardson, 1995) los actores principales son incapaces de reconstruir el consenso de la red en torno a las cuestiones sustanciales, por lo que ésta evoluciona hacia un tipo más difuso de relaciones y de vínculos de dependencia (Peterson, 1994). Incluso la red puede ser re-creada a partir de una lista de participantes, valores o formalización diferentes (M.Wright, 1991:28). Así, Dudley y Richardson (1998) han demostrado cómo los métodos de consulta clásicos en la política de transporte británica resultaron incapaces de asegurar el consenso y el resultado fue un cambio en las políticas y el discurso.

c. Disolución. Como bien han expresado Hogwood y Peters (1983), para los analistas la opción de '*policy termination'*, es más difícil de explicar que la de '*policy succession'*. En este caso, el fracaso continuado ataca la cohesión de la red y su propia razón de ser, lo que origina su desintegración (Hood, 1994:13). Incluso la subsiguiente lógica de relación entre actores puede no ser en red, como ha ocurrido en la siderurgia británica tras su privatización. Ello plantea una cuestión importante: ¿hay otras estructuras de gobernación más allá de modelo en red?.

7. Cuestiones futuras.

7.1. La conexión con teorías de rango macro-[12].

Comparto plenamente el planteamiento de Marsh y Stoker (1995) en el sentido que el enfoque de redes puede venir apoyado por un bagaje teórico múltiple. Por otra parte y dado el carácter meso- de la tesis, quizá más que grandes teorías sería adecuado un análisis que recurra a conceptos formalizados. Convencional-mente (Marsh, 1995) se considera que una teoría del Estado debe responder a las siguientes preguntas:

1. Quién y cómo se ejercen las políticas públicas. Ambas pueden ser recogidas por un enfoque de redes.
2. Por qué unos intereses son privilegiados frente a otros y en concreto el 'cui bono', en interés de quién se gobierna.

La respuesta a esta última pregunta escapa a los objetivos del enfoque de redes en sí mismo, por lo que debemos recurrir a una teoría del Estado. Teoría que ya incluye una posición sobre lo que se puede considera una red 'normal'. Si ésta fuera elitista o marxista, esperaríamos encontrar redes cohesionadas, con mecanismos de exclusión que privilegien a unos determinados intereses y un número reducido de intereses, esto es '*policy communities'* (Daugbjerg y Marsh, 1998). De optar por una visión más pluralista, tenderíamos a buscar –y encontrar- lo contrario, esto es '*issue networks'* centradas en lo interpersonal y de nivel sub-sectoriales.

En este sentido, en la presente investigación yo mantendré una posición cercana al '*institutional pluralism'* que supere el tradicional dilema agencia-estructura. Esta posición se beneficia de

[12] En cuanto a la conexión micro-, la teoría de la elección racional parece la opción mas evidente, pero presenta grandes problemas para integrar tanto la naturaleza dialéctica de las redes, pues privilegia la agencia, como la racionalidad ligada ('*bounded rationality'*) y los juicios subjetivos (Marsh, 1998). Quizás por ello carecemos en la actualidad de trabajos de entidad en este sentido.

la progresiva consolidación de un terreno común entre las tres grandes teorías del estado: pluralismo, elitismo y marxismo (Marsh y Stoker, 1995). La 'Poliarquía' de R.Dahl (1982) constituye uno de los trabajos pioneros de este 'pluralismo elitista': a la vez que reconoce la desigualdad de acceso a los recursos entre los participantes de un área de políticas determinada, mantiene un compromiso pluralista básico al mantener que las diversas élites compiten entre sí por los recursos de un Estado que no pertenece a ninguna de ellos. Por lo demás, las élites suelen variar según las áreas.

El pluralismo clásico entendía el '*government*' como un conjunto de instituciones y partía del supuesto según el cual las tendencias elitistas se contrarrestan por la existencia de múltiples centros de poder. En este sentido Smith (1995) considera al pluralismo más un análisis del proceso político que una teoría del poder, además de estar marcado por un momento histórico, como fueron los Estados Unidos anteriores a la guerra del Vietnam. En este sentido, no resulta de gran ayuda si queremos introducir variables como ideas o contexto en un papel condicionante. Por contra, el pluralismo reformado connecta muy bien con el enfoque de redes a nivel meso, pues comparten dos presupuestos clave: la *polity* entendida como compleja y segmentada y el acceso desigual a los recursos, en el cual los factores estructurales juegan un papel determinante.

7.2. ¿Existe un "estilo político nacional"?.

Aquí el debate se plantea entre aquellos autores que como Richardson (1982) creen en la existencia de *'standard operating procedures'* en el proceso de formación de políticas en el conjunto de un país y aquellos que mantienen una postura agnóstica ante la cuestión y permanecen fieles al planteamiento sectorial. Estos últimos consideran la política pública como variable dependiente en mayor grado que los primeros, postura a la que me considero más cercano.

Los defensores de un estilo nacional de hacer política parten de la idea ciertamente lógica según la que la peculiaridad institucional de cada Estado afectaría en una misma dirección a las redes existentes en ese país, de tal forma que éstas reflejarían en mayor o menor medida dichas características. Parece razonable pensar que en el conjunto de las áreas económicas, el legado de políticas anteriores, la organización de los factores de producción, el sistema político o la misma posición del país dentro de la economía internacional afecten a la mayoría de sus redes (Hall, 1986). No obstante, considero que esta cuestión nos devuelve al debate entre Estados 'fuertes' y 'débiles' que tan pocos resultados ha ofrecido[13].

Por otra parte, existe un cierto consenso que el esquema pionero de Richardson[14] no es discriminante para el entorno europeo, donde la mayoría de las políticas se alojarían en el cuadrante reactivo-consensual. De nuevo, será a partir de un conjunto *suficiente* de estudios empíricos cuando podamos comenzar a realizar generalizaciones, masa crítica quizás suficiente en el caso británico pero no en el español, pese a los intentos de autores reconocidos (Subirats, Heywood). Por lo que a esta investigación respecta, seguiré manteniendo como premisa el carácter sectorial de las políticas, de la cual tenemos una evidencia empírica abrumadora, incluso en Estados catalogados como fuertes e uniformes (Hayward, 1986).

A continuación, pasaré a mencionar unos aspectos relativos al sistema político de cada Estado, que pese a ser ampliamente conocidos, considero que tienen su relevancia en nuestro análisis.

---

[13] Esta clasificación de fortaleza-debilidad puede variar dependiendo de si tenemos en cuenta la fase de decisión o la de ejecución: así, el estado británico ha sido considerado como 'fuerte' en el primer aspecto y débil en el segundo, donde ha dejado un amplio margen de maniobra (*'hands-off strategy'*) a diversas agencias y entes subnacionales (Rhodes, 1988).

[14] Contiene dos dimensiones a la hora de calificar las políticas: activas-rectivas y consensual-impositiva (Richardson, 1982).

a) El Estado Británico.

Poseemos abundantes y excelentes referencias sobre su sistema político, uno de los mejor estudiados del mundo (Hennessy, Kavanagh), por lo que no me extenderé demasiado sobre un aspecto que de todas formas tiene una importancia secundaria dentro de la investigación. La versión clásica -el '*Westminster model'* de Bagehot- nos describe un sistema marcado por tres factores: la ausencia de una constitución escrita, unos mecanismos electorales de tipo mayoritario que han favorecido la bipolarización ('*adversary politics'*) y finalmente, la soberanía absoluta del Parlamento. Este último aspecto debe ser traducido como soberanía del gobierno, que por lo general goza de una mayoría estable durante toda la legislatura. Si a esto le sumamos el carácter centralizado de la administración -al menos a nivel decisional-, llegamos a la conclusión de que cada legislatura un sólo partido concentra la práctica totalidad de los resortes del poder político (Gamble, 1990). En lo que respecta al gabinete, éste se caracteriza por una escasa coordinación, donde la influencia de los altos burócratas del '*civil service'* sobre sus ministros ha sido tradicionalmente importante (beneficiados por su formación generalista y su 'apoliticismo').

Si a todo ello le sumamos un sistema de grupos de interés formalizado y dotado de larga tradición histórica, el resultado ha sido una abundancia de comunidades de políticas y de '*policy-subsystems'* en general (Jordan y Schubert, 1992). La literatura menciona la inclusión y de búsqueda de consenso como "ambiciones procedimentales", dentro de un paradigma elitista que ha reducido la incertidumbre a costa de agudizar el carácter conservador del sistema británico. Así, el estilo de reforma gradual ha sido una constante británica desde el siglo XVIII, estilo que en las últimas dos décadas ha sufrido dos ataques: primero a manos de las iniciativas conservadoras y posteriormente por las propuestas constitucionales de 'New Labour'. La presente investigación se centrará en el impacto en el ámbito económico de los gobiernos conservadores.

b) El Estado Español.

> '...executive dominance, combined with strong clientelistic relations within political parties and low levels of associational membership has facilitated the continued primacy of the {Spanish} State in the policy process'. Heywood, 1995:241.

Cualquier análisis del estilo español de hacer políticas, debe incluir junto a las dos décadas de experiencia democrática el legado de cuarenta años de régimen autoritario. No olvidemos que la transición fue un proceso de reforma pactada, en el que las principales instituciones del Estado no fueron alteradas de forma significativa.

Autores como Colomer (1997) consideran que el diseño institucional de la democracia española presenta mayores similitudes con un modelo mayoritario y de confrontación como el británico de lo que pudiera parecer a simple vista. En primer lugar el sistema electoral reduce los niveles de proporcionalidad: en ambos países se puede obtener mayoría absoluta con menos del 40% de los votos (Montero, 2000). En cuanto al reparto de poderes, la Constitución de 1978 y la tradición autoritaria franquista (Boix, 1994) han reforzado la presencia de un Ejecutivo dotado de amplios poderes y autonomía respecto a los poderes judicial y legislativo. Autonomía buscada conscientemente, pues los redactores constitucionales pensaron que la fragilidad del ejecutivo había sido uno de los factores claves del fracaso de anteriores experiencias democráticas[15]. Así, la oficina del presidente se encuentra en el centro de muchos procesos de elaboración de políticas. Podemos decir que sólo la

[15] De hecho, con posterioridad a 1982, la estabilidad del ejecutivo español ha sido notable. Así en la década 1982-91 sólo hubo 29 nombramientos ministeriales y la administración popular ha seguido esta línea.

descentralización y la europeización han contrarrestado dicha preeminencia en los últimos tiempos[16]. De todas formas, la influencia de ambas ha variado según las '*policy areas'* (Heywood, 1998).

Si bien ambos sistemas comparten la hegemonía patente del Ejecutivo, la importancia de las redes clientelares y en general el escaso poder de la sociedad civil (Pérez Díaz, 1987) separan el caso británico del español. En esta cuestión, también encontramos continuidades entre dictadura y la democracia. Como bien apunta Gunther (1980:236) en su trabajo pionero, la dictadura franquista reforzó las tendencias clientelista y personalista en todas las áreas de políticas, incluida la política económica. En este sentido, los mecanismos de transmisión *formal* de intereses entre el Estado y la sociedad civil han brillado por su ausencia. En esta tradición de políticas públicas fuertemente elitistas, un reducido número de 'intereses especiales' cercanos al poder ejecutivo han tomado las decisiones y se ha beneficiado de ellas. Todo ello en un entorno opaco, donde no existían responsabilidades políticas (*accountability*) frente a la opinión pública. En el área económica, esta élite incluía bajo el régimen franquista altos funcionarios, políticos adscritos al régimen y dirigentes de bancos y grandes empresas industriales.

La instauración de la democracia ha supuesto mayores niveles de transparencia y participación en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, pero las actitudes pre-democráticos han mostrado una notable resistencia, como muestran los recurrentes casos de corrupción. Por otra parte, la serie de pactos sociales a dos o tres bandas firmados en el período 1977-85 no supusieron un cambio sustancial estaban orientados al logro de objetivos concretos -cuestiones de ejecución- y estaban lejos de constituir

[16]Una influencia que creció al ritmo del aumento de recursos. Mientras el porcentaje del gasto de la Administración Central (incluida Seguridad Social) ha permanecido constante en torno al 75% en Gran Bretaña durante la década de los ochenta, en España esa proporción ha caído desde el 89% de 1980 al 60% en 1997.

mecanismos de corte neo-corporatista (Heywood, 1998:107). Como se demostró después de 1986, los sindicatos -ni los gobiernos regionales- no tenían ningún mecanismo formal de acceso a las decisiones públicas (Börzel, 1999).

Dicho todo esto, la evidencia empírica en España es todavía escasa y fragmentada, algo lógico dado juventud de esta rama. Frente a la sofisticada literatura británica sobre políticas públicas, en España «sabemos muy poco del grado de influencia del conjunto de los componentes de las administraciones públicas en el proceso de formación de la agenda de actuación» (Subirats, 1992:45).

En el terreno de la política industrial, la literatura ha solido clasificar los estados según su grado y forma de intervencionismo. Así tendríamos administraciones desarrollistas, pactistas, subsidiarias o liberales. En mi opinión, tanto Gran Bretaña como España deben ser situadas en las casillas subsidiaria/liberal. Pese a las evidentes diferencias históricas, las políticas industriales impulsadas en ambos países en el último siglo han merecido un aluvión de críticas casi unánimes, calificadas de 'incoherente' y 'reactiva' (Coates, 1996, Buesa y Molero, 1998). Dicho esto, hay que indicar que la mayoría de los estudios sobre la materia han sido realizados por partidarios de un mayor activismo industrial, lo que les ha llevado a cargar las tintas sobre los magros resultados, en un área de políticas que por otra parte en escasas ocasiones ha abandonado una posición secundaria.

Las explicaciones a la marginalidad y escasa efectividad de las políticas industriales son variadas, si bien yo destacaría una tradición de gobiernos poco empresariales (*non-developmental*) que contrastaría con las de otros países como Francia o Japón. En el caso británico, motivada por unos planteamientos liberales defendidos por el influyente sector financiero y comercial. En el caso español, lo habitual ha sido una inactividad fruto de un desarrollo industrial tardío y un deseo gubernamental de evitar enfrentamientos con los grandes intereses privados.

En realidad, las carteras de industria civil en ambos países han estado tradicionalmente subordinadas a los planteamientos del ministerio de Hacienda-Tesoro. Su área de acción ha sido en

muchas ocasiones confusa, a lo que no han ayudado continuos cambios de competencias y un funcionariado con escasa formación en cuestiones industriales. En resumen, las redes de políticas se han desarrollado casi en exclusiva en el nivel sectorial, lo que ha favorecido unas medidas en política industrial particularistas y 'ad hoc': en momentos de crisis las administraciones intervenían de forma más bien voluntariosa, a corto plazo y con escasa financiación (Coates, 1996, Navarro, 1990).

7.3. ¿Qué ocurre cuando se acaba la interdependencia?.

La presente investigación está centrada en la dinámica de las políticas públicas, por lo tanto no es el lugar más adecuado para reflexionar sobre el término tan en boga de *'governance'* como superación de anteriores formas de gobernación (Rhodes, 1997). Un concepto que busca ampliar el ámbito de las políticas publicas, pues junto a *politics* y *policy-making* incluye tanto valores sociales como los acuerdos institucionales que regulan y constriñen el proceso político. Rhodes (1997) la define como una forma *de 'policy-making*' eficiente y políticamente participativa, en la línea de Habermas. Estaría caracterizada por redes de políticas que se autogobiernan *y non-equilibrium dynamics*. En fin, vendría a rellenar una necesidad del 'buen gobierno' en los tiempos actuales e incluso dicho autor mantiene que este paso de *'government to governance'* estaría teniendo lugar en Gran Bretaña.

En mi opinión, lo que se observa en el área de reestructuración industrial no es una segmentación del ejecutivo y una desagregación que permita una mayor participación, sino una privatización y la primacía del mercado sobre el concepto de política pública. No es que haya un *'hollowing out'*, sino una retirada de lo público de la política industrial entendida como ajuste; en las otras áreas de la PI se observa un traslado del punto de atención hacia el "fomento de entornos competitivos...", el cual

al hacer referencia a un gran número de áreas e instancias públicas termina por desdibujar los perfiles de esta área de políticas.

En torno a la cuestión del ajuste industrial que durante décadas ha monopolizado el área de políticas industriales, yo defenderé que la mayoría de las interdependencias han desaparecido. En este sentido, la no supervivencia de un entramado institucional nos impediría hablar de redes; lo que queda puede ser denominado arenas, espacios de discusión sin reglas ni interdependencias, lo que configuraría una situación más inestable y dinámica (Dudley y Richardson, 1998). Llama la atención la debilidad de las redes a escala europea, lo que refleja el efecto ambiguo de la europeización (Saro, 1998a) que parece haber servido más bien como una estación intermedia para la privatización.

8. Política Industrial: una convergencia imperfecta.

Existe una amplia literatura de '*societal convergence'* que ha puesto el acento sobre la existencia en las sociedades desarrolladas de unos procesos sociales que favorecerían la convergencia a medio-largo plazo en términos de estructuras sociales, procesos políticos y finalmente, políticas públicas. Hasta cierto punto, parece razonable pensar que sociedades en proceso de homogeneización tiendan a producir políticas cada vez más similares; como bien expresa Rose (1993) *'problems unique to one country are the exception'*. No obstante creo que la literatura ha identificado casi en exclusividad los procesos externos (*'push factors'*) como 'los' factores de convergencia. De forma reiterada son mencionados la globalización, la aparición de regímenes supranacionales, la expansión de las multinacionales, etc. todos ellos dotados de una naturaleza 'ineludible'.

En mi opinión, si queremos analizar procesos de convergencia en el terreno de las políticas públicas, hay que otorgar mayor atención a los *pullers*, que en materia industrial europea han sido principalmente los gobiernos y principales empresas de los estados miembros. Como demuestra la reconversión siderúrgica en España

y Gran Bretaña, una convergencia final puede ser obtenida mediante instrumentos y medios diferentes. Las diferencias en cuanto al calendario y la forma en que se llevó a cabo dicha convergencia han tenido consecuencias importantes que serían obviadas si sólo nos fijáramos en el resultado final, como ocurre en buena parte de los estudios transnacionales agregados de tipo estadístico.

El ajuste industrial posterior a la crisis de lo setenta situó a los gobiernos nacionales frente a un problema complejo que ponía en relación el entorno económico general, la influencia de los actores sociales y finalmente su propia ideología. En un principio, su margen de maniobra fue amplio, pues sólo a mediados de los ochenta tomaron cuerpo los intentos de definir unas reglas de juego comunes y claras en el marco comunitario. En lo que respecta a esta investigación, la experiencia de dos gobiernos longevos y reformistas como lo fueron conservadores y socialistas enfrentados a un entorno similar, permite controlar el impacto de los cambios de gobierno.

Sobre la convergencia o no en política industrial, la respuesta no puede ser concluyente, pues el consenso de los analistas está siendo más bien "dinámico". Hace unos pocos años, existía un acuerdo casi total en torno al nuevo paradigma de defensa de la libre competencia y desregulación de mercados. Dicho paradigma defendía un enfoque menos intervencionista y más centrado en la promoción de actividades y sobre todo de un 'entorno competitivo', la nueva palabra mágica; se había abandonado la estrategia de apoyo a los campeones nacionales (*'picking winners'*). La añeja disputa entre defensores de modelos intervencionistas (francés, japonés) o los *free-marketers* parecía haber sido ganada por estos últimos en un claro ejemplo de armonización vía regímenes internacionales (Bennett, 1991:226). En este sentido, las medidas de orden sectorial han sido consideradas por la mayoría de los gobiernos de la UE y la Comisión como desfasadas y retardatarias del necesario ajuste (Comisión, 1991).

En cuanto a la industria básica, observábamos a fianels de los setenta la misma combinación de pérdida de peso económico,

sensación de fracaso ante las medidas públicas anteriores y privatización: si en 1984 las siderurgias publicas suponían el 60% de la producción mundial, quince años más tarde no existía en Europa una siderurgia pública de cierto tamaño.

Dicho esto, en la práctica 'antiguas medidas' de política industrial tales como las ayudas públicas a la industria o formas más sutiles de política comercial (barreras comerciales no arancelarias) están mostrando una notable resistencia a desaparecer. Los gobiernos siguen defendiendo 'sus' industrias, en muchos casos forzando los márgenes de la legalidad e impelidos por la reducción de otras posibilidades de intervención. Incluso -o tal vez por ello- tras la renuncia a utilizar en el nivel nacional la mayoría de instrumentos de apoyo clásicos y la aceptación de la reducción del déficit como objetivo, existe un amplio margen de maniobra para los gobiernos. El propio proceso de convergencia ha distado de ser homogéneo, vistas las amplias diferencias en cuanto a los plazos, instrumentos, el alcance de las medidas o el espíritu (Wright, V. 1994)[17]. En fin, la convergencia de políticas debe verse como un *complex package* y en el área industrial, el consenso nunca ha sido tan homogéneo como en áreas como las políticas monetarias[18]. En el área industrial -como en la agrícola- la liberalización tiene unos beneficiarios dispersos

[17] No ha surgido una *'advocacy coalition'* capaz de impulsar de forma definitiva la liberalización; de hecho, la DGIV está teniendo grandes dificultades en ponerles coto a las ayudas públicas, ya que recibe la información a posteriori, no existe una homogeneización de los datos y los países miembros intentan forzar los limites y aprovecharse de la casuística comunitaria.

[18] Aquí, la internacionalización de los mercados de capitales ha sido acompañada por una intensa *elite networking* (Bennett, 1991:225), esto es, por comunidades de políticas de ámbito internacional que se reúnen frecuentemente bajo los auspicios de organizaciones tales como el FMI, OCDE o el Banco Mundial. Elites compuestas por los ministros y altos funcionarios del Tesoro-Finanzas y el Banco Central, que terminaron compartiendo puntos de vista y soluciones, de tal forma que el consenso en torno a la ortodoxia monetaria parece sólido.

(consumidores) pero unos perjudicados concentrados y rápidamente movilizables.

A corto plazo, la convergencia europea en cuanto a las políticas industriales seguirá siendo un proceso de integración de mercados imperfecto. Algunos autores consideran (Rhodes y Apeldoorn, 1998) que la futura política europea saldrá de un nuevo equilibrio entre los modelos renano y anglosajón (‘*embedded neo-liberalism’*), que defienda la creación de un marco regulador que favorezca a la vez la competitividad y el consenso social. No obstante, en mi opinión más que coordinación y convergencia, el escenario más probable seguirá siendo cierta competencia entre políticas nacionales, como ocurre en el área fiscal.

9. Valores e ideologías: *policy discourse*.

La importancia de los valores, de la ideología, es un aspecto que goza de creciente relevancia en los análisis de políticas públicas, favorecido por el ya comentado ‘giro interpretativo’ común a las ciencias sociales. Como no podía ser de otra forma, la variedad de denominaciones es amplia: ‘operating ideology’ (Döhler, 1991:283), ‘belief systems’ (Sabatier, 1991) o ‘rules of appropriateness’ (March and Olsen, 1989).

Los antiguos modelos de intermediación basados en intereses y poder han mostrado su incapacidad de explicar ciertos fenómenos de los últimos dos décadas; incluso aquellas perspectivas como el neo-institucionalismo que habían incorporado las ideas como conceptos lo hicieron de una forma reductora. Las ideas eran asimiladas a filtros, a razones ‘ad hoc’ más que a objetos de investigación con propio valor, las cuales vendrían a reforzar el carácter condicionante de las instituciones (Blyth, 1998).

Considero que ideas e ideologías son fundamentales a la hora de intentar modelizar el funcionamiento de las políticas públicas. Frente a aquellos que mantienen que ‘las ideas’ son simplemente una

cobertura o una racionalización a posteriori, yo defiendo su condición de parte integral del proceso de decisiones. Las ideas son imprescindibles para acotar el terreno y crear símbolos, objetivos, en torno a los cuales ejecutar políticas y agrupar coaliciones de intereses. Insisto en que las políticas incorporan un sistema de creencias implícito (*policy paradigm*) que aúna valores-prioridades, relaciones causales y percepciones del entorno. La modificación de dicho paradigma es una precondición para un cambio radical de políticas.

Por otra parte, la inclusión de las ideas refuerza la utilidad de la comparación. La presente investigación analiza dos gobiernos de ideología diferente que hicieron especial hincapié en el carácter reformista de su proyecto político, claramente diferenciado del de sus predecesores; de hecho la creación de un discurso político coherente, de un proyecto, en sus primeros años en el poder fue una de sus principales preocupaciones. Hall (1986) en su análisis del auge del monetarismo en Gran Bretaña muestra cómo los partidos pueden ser unos excelentes vehículos de nuevas ideas (*'policy entrepeneurs'*); si bien no las inventan sí las popularizan y son capaces de crear entornos favorables para planteamientos que en mucho casos eran conocidos tiempo atrás.

Ya he mencionado cómo en cada red existen unos valores dominantes que permean la interacción de los actores y que en buena lógica están cercanos a aquellos propuestos por los actores principales. Estos valores son reflejados bien en las medidas ejecutadas, bien simplemente en la lógica de las interacciones y deben ser entendidos de una forma dinámica, al igual que las políticas ejecutadas. Así, en esta tesis intento demostrar cómo los valores de consenso e interdependencia existentes en las redes anteriores a la reestructuración van perdiendo progresivamente presencia frente a otros que hacían hincapié en la competitividad y libre competencia.

Con mayor frecuencia de la debida se tiende a pensar que la ejecución de las políticas públicas es un proceso pragmático y 'científico' o al menos apolítico, en el sentido de que las ideologías juegan un papel poco relevante. En los últimos tiempos esta visión ha

retomado nuevos bríos gracias a la reducción de alternativas originado por el doble proceso de globalización- victoria del capitalismo, particularmente evidente en política económica.

No obstante, la existencia de una receta única (neo-liberal) y del 'fin de la historia' es una cuestión discutible incluso en la actualidad, por lo que con mayor razón hace dos décadas. Entonces, los gobiernos nacionales contaban con un mayor margen de maniobra para ejecutar sus políticas económicas y así los presididos por M. Thatcher y F.González, llevaron a cabo unos programas reformistas diferentes: las 'ventanas de oportunidad' de las que ambos gozaron explican el margen de maniobra, no los programas ejecutados (Maravall, 1995:120). La reestructuración española fue entendida como un programa socialdemócrata de rigor macro-económico y solidaridad social, mientras que el ajuste británico fue afrontado como un problema de competitividad micro-económica. Estos enfoques contrapuestos explican buena parte de las diferencias encontradas en términos de ritmo y profundidad del ajuste.

Como reconoce el propio Hall, es difícil modelizar el proceso por el que se trasmiten las ideas. Por ello, un estudio etnográfico de los participantes en la red puede ofrecer luz tanto sobre la existencia de un sistema de creencias común en el comienzo del periodo estudiado como su posterior evolución. Metodológica-mente, las entrevistas en profundidad han sido una herramienta extremadamente útil. En un primer análisis, se hace evidente la desaparición proggresiva de ese código de conducta común, de la confianza mutua en el caso británico (Richards, 1996) y su supervivencia –con todas las matizaciones que se quieran- en el caso español durante al menos una década. En este caso, la reconversión ha pasado de ser 'la solución' pública a un problema de falta competitividad a representar un 'problema' para la administración y el contribuyente o incluso una política asistencial.

10. Anexo Metodológico.

Metodológicamente, el aspecto de mayor interés del presente estudio reside en la combinación de un estudio de caso replicado junto con un enfoque comparado. Como bien estableció Castles (1990:212) la unicidad no es enemiga de la comparación; así el mismo hecho de que las políticas públicas de un país son únicas, obliga a estudiarlas en forma comparada respetando su condición de casos individuales.

10.1. Valor de los estudios de caso.

> "{case study is...}an empirical enquiry that investigates a contemporary phenomenon within real life context, when the boundaries are not self evident and that utilises several research method". Yin, 1984:23.

Como indica la presente definición, el estudio de caso consiste en la documentación en profundidad sobre un suceso o conjunto de ellos que han sido escogidos con el objetivo explícito de extraer propuestas teóricas de dicho estudio. Así, este método de análisis se caracteriza por:

1. Estudio del fenómeno en su singularidad y contexto. Los estudios de caso difieren de otros métodos de recogida de información en el sentido unitario del hecho social estudiado.
2. Requerimiento de ciertos principios teóricos que ordenen la evidencia, pues una narración del asunto no constituye en sí mismo un estudio de caso.
3. Más que un método, el estudio de caso debe ser considerado un 'marco' (Hamel, 1992:99), un enfoque que determina las fronteras de recogida de la información, dentro de las cuales realizaremos encuestas, observaciones, lecturas o estadísticas.

En el ámbito de las ciencias sociales, la 'revolución' behaviorista situó a los estudios de caso bajo sospecha, criticados como meras descripciones ateóricas. Críticas un tanto excesivas, pues como mantiene Yin (1984:39) los verdaderos 'case studies'

deben permitir generalizaciones *analíticas* válidas. A diferencia del método histórico, el sociológca mide la bondad de un estudio por su significación teórica. En este sentido un estudio de caso como el presente se basa en una teorización explícita.

Esta defensa de los estudios de caso puede parecer paradójica dentro de una tesis comparada pero en realidad los estudios individuales ejecutados con seriedad son más necesarios aún en los análisis comparados, donde la comparabilidad de los datos es en muchos casos deficiente.

Esta insistencia en las cuestiones particulares y propias del suceso se adapta bien a los proyectos de investigación que buscan explicar holísticamente la dinámica de cierto período histórico (Stoeker, 1991:98); como he intentado resaltar, el aspecto dinámico es clave en esta investigación. El eterno problema consiste en aunar o al menos compatibilizar descripción y análisis generalizable, que requiere desde un comienzo categorías formales.

10.2. Diseño de la investigación.

En este sentido, es imprescindible presentar un diseño de la investigación correcto. El antiguo debate entre razonamiento deductivo e inductivo ha dado paso a un creciente consenso en torno a la bondad de diseños de investigación mixtos. De acuerdo con esta tendencia, las políticas comparadas deben basarse en una combinación flexible de 'teorías' deductivas parciales en algunas áreas y de inducción en otras. La estrategia analítica que yo he seguido es la denominada por Yin (1984:103) como '*explanation-buiding'*. Esto es un proceso iterativo que parte de unas hipótesis que deben ser contrastadas con la información recogida y entonces revisadas.

En cuanto a los métodos utilizados, la combinación de varios de ellos ('*triangulation'*) es una de las ventajas ofrecidas por estudios de caso. La recogida de datos de diversas maneras permite atenuar las deficiencias de cada uno y enfrentarse a

cuestiones más globales. Mi estrategia de investigación se ha basado en dos pilares: la revisión de la literatura y las entrevistas en profundidad.

a) Revisión de la Literatura.

Mi investigación comenzó con una revisión de lo publicado tanto sobre análisis de políticas públicas como sobre los aspectos concretos de la reestructuración industrial y siderúrgica. Investigación realizada a través de monografías, publicaciones periódicas, archivos gubernamentales y sindicatos, memorias de las empresas, etc. Fuentes secundarias todas ellas incluidas en el apéndice.

Este tipo de información me permitió comenzar a deslindar las principales cuestiones, los actores afectados y su evolución, tanto en términos de sus presupuestos estratégicos como en su posición en la red. Así, elaboré las primeras hipótesis en torno a las variables dependientes, independientes o la periodización:

- Dado un contexto económico y una conjunto de actores similar en las siderurgias europeas analizadas: ¿por qué encontramos tales diferencias en cuanto al calendario y enfoque reconversor entre los países?. La casi dos décadas de sucesivos ajustes en España contrastan con la rapidez del ajuste británico.
- La respuesta a esa diferencia no se encuentra únicamente en la diferente ideología de ambos gobiernos.
- La coalición de intereses entre el gobierno conservador y la alta dirección de BSC facilitó el ajuste, ¿y en el caso español?.

Si bien la revisión literaria me permitió elaborar preguntas más afinadas y profundas, llegado a ese punto la información distaba de ser satisfactoria. Por un lado, la evidencia de algunas partes del proceso era inadecuada y/o contradictoria, por otro, las fuentes secundarias apenas ofrecían información sobre las características de las redes. De cara a obtener una idea de las negociaciones, de la dinámica de los diferentes equilibrios de poder internos a la red o

simplemente un mapa de reglas y valores, me pareció necesario recurrir a las entrevistas en profundidad.

b) Entrevistas en profundidad.

La entrevista, uno de los métodos cualitativos más utilizados, es una conversación dotada de un objetivo determinado, la obtención de información relevante por parte del entrevistador (Devine, 1995:145). En este sentido, la entrevista está dirigida a la elucidación de las opiniones 'reales' del entrevistado sobre las cuestiones tratadas. Este método permite una contrastación de hipótesis e interpretaciones en gran medida ausente en las fuentes secundarias (Silverman, 1993:8). Como demostraron Heclo y Wildavski en su famoso estudio sobre el *Treasury* británico, el poder no es más que un complejo número de relaciones.

La literatura considera dos tipos de entrevistas: las estructuradas y las semi- estructuradas. Dado el tipo de información cualitativa que estoy buscando (procesos y experiencias) elaborar un cuestionario rígido carecería de sutilidad. Por el contrario, una entrevista abierta pero estandarizada combina la flexibilidad deseada con la comparabilidad necesaria. Esto es, si bien las cuestiones permanecen abiertas un esquema ha sido diseñado de tal forma que a todos los entrevistados se les pregunten las misma cuestiones y no se pierda así la visión de conjunto. Por otra parte, en ausencia de un guión, la entrevista puede derivar hacia áreas del interés del entrevistado y no del entrevistador.

Dicha flexibilidad es vital, pues cada entrevistado tenderá a dar su opinión sobre el proceso y los actores intervinientes, utilizando unas categorías que no pueden ser previstas con antelación. Esta estrategia permite la interacción directa y así la minimización de las respuestas ambiguas. Además, permite que el entrevistador insista en algunas vías interesantes que puedan aparecer en el curso de la entrevista.

Por otro lado, la estandarización del cuestionario está orientada a asegurar que la entrevistas en un instrumento de investigación de garantía, de al forma que la comparación sea posible, algo siempre problemático en los estudios cualitativos. Lo que no debe impedir que tras cada entrevista, el cuestionario debe ser refinado si se ve que las preguntas no resultan claras o no aportan información relevante. De forma más práctica, la estandarización permite que el entrevistador memorice el cuestionario y demuestre que domina el tema y dirige la entrevista, un aspecto en ocasiones crucial.

El cuestionario-tipo (apéndice) incluía preguntas sobre 1) las cuestiones relevantes del proceso, 2) la visión que el informante tenía sobre ellas y 3) las características de las relaciones en el interior de las redes: cohesión, grado de apertura, de conflicto. Además de realizar preguntas de significado inequívoco, el lenguaje utilizado debe estar adaptado a las características del entrevistado, para que éste se sienta cómodo y surja una cierta empatía. El orden debe aparecer como lógico a los ojos del entrevistado y las preguntas deben estar siempre conectadas, para facilitar la profundización de los temas.

El estudio de redes de políticas es necesariamente un estudio de élites[19]. Por lo tanto la cuestión del acceso es un requisito 'sine qua non' para el éxito del estudio. Dos tipos de entrevistados son aquí relevantes: 'participantes' e investiga-dores. En cuanto a los primeros, las fuentes secundarias nos informan de cuáles fueron los individuos que participaron en el proceso; en su condición de líderes sindicales, directivos de empresas, políticos y altos funcionarios, todo ellos son personas con una agenda apretada. Por el contrario, los 'investigadores' forman un grupo heterogéneo de académicos y periodistas, de una mayor accesibilidad y dispuestos por lo general a hacer explícitas sus posiciones; finalmente son una buena fuente de contactos, imprescindibles en

[19] En gran medida, el estudio de redes es el estudio de una comunidad, por lo tanto un –sumario- acercamiento a la literatura etnográfica me ha resultado de gran ayuda (Hammersley, 1990).

este tipo de investigación[20]. Otro grupo que proporciona abundante información –más o menos interesada- suelen ser los participantes retirados o 'descontentos'.

A la hora de hacer la lista de 'entrevistables', partí de un equilibrio entre profesiones, ideologías y territorios. Si bien no he aspirado a una representatividad absoluta, las cerca de sesenta entrevista en profundidad realizadas ofrecen un muestrario notablemente variado de los diversos puntos de vista. De esta forma evitaba que la accesibilidad o los contactos y su inherente '*snowballing'* introdujeran un sesgo en el universo de entrevistados.

Pese a ser un ejercicio tedioso y largo, las transcripciones[21] de la entrevista son completas y se realizaron lo antes posible, dado que los recuerdos e intuiciones personales son limitados y se tornan confusos a medida que se hacen entrevistas. Además de proporcionar una rica base de datos, aumentan la fiabilidad -*reliability*- del estudio y como diría Silverman (1993:117) 'atenúan la tendencia del investigador a 'ordenar' los aspectos ambiguos de la una conversación normal.

Esta doble aproximación (fuentes secundarias-entrevistas) fue depurada por la realización de un caso piloto en el curso académico 1995-96. Dicho caso giró en torno a la evolución de la siderurgia en Escocia desde mediados de los setenta hasta su desaparición en 1992 con el cierre de la planta de Ravenscraig.

---

[20] Los contactos y referencias otorgan una 'respetabilidad' tanto más neccesaria si el entrevistador es extranjero y/o del exterior de la comunidad siderúrgica.

[21] En principio, la grabadora fue el instrumento preferido, pues permitía una transcripción exacta y el uso adecuado de las citas. Sin embargo, en el caso de que el entrevistado mostrara ciertos reparos, recurrí al uso de notas pues el objetivo último es que éste hablara tan sincera y libremente como fuera posible.

Con independencia del uso de la grabadora, las notas son imprescindibles pues permiten guardar la comunicación no verbal, las reacciones ante determinadas preguntas, apuntes sobre las personalidad y actitud del entrevistado.

Una vez que me convencí del potencial explicativo de este enfoque, avancé hacia un múltiple (doble) estudio de caso, de acuerdo con lo que Yin denomina '*replication logic*': el ajuste siderúrgico en España y Gran Bretaña en el período 1979-95.

10.3. Fiabilidad y Validez.

Este es un de los aspectos más difíciles a la hora de realizar estudios de caso, pues la literatura proporciona escasas reglas y el investigador debe ir aprendiendo a medida que avanza su investigación. El tiempo y esfuerzo dedicado al análisis puede verse constreñido ante la cantidad de información recogida en la revisión bibliográfica y la duración del proceso de transcripción de las entrevistas.

Yin (1992:127) propone que el estudio de caso debe ser utilizado como otro método científico-empírico y por lo tanto sea juzgado con los mismos criterios de validez y fiabilidad. Aunque pueda sonar un tanto positivista, considero que es necesario ser riguroso y afrontar estas cuestiones, más aún ante la sospecha de falta de rigor científico que sufrirá sólo por su condición de método cualitativo.

Dicho esto, hay que reconocer que el *status* analítico[22] de las entrevistas es cuando menos ambiguo. Si bien como regla general a la hora de interpretarlas, la autenticidad debe ser antepuesta a la fiabilidad (Silverman, 1993:10). Las declaracio-nes del entrevistado pueden no corresponder estrictamente con sus experiencias o actuación pasada, ya que es muy frecuente la racionalización a posteriori: de forma más o menos consciente, los entrevistadas tienden a ofrecer una imagen coherente y favorable de sus actuaciones. Más que tratar lo dicho como verdadero o

[22] Los problemas de validación no surgen sólo del ya comentado status ambiguo de los datos procedentes de entrevistas, sino también de la relación establecida entre entrevistador y entrevistado. El primero debe mostrarse cercano pero no debe aceptar sin más sus puntos de vista.

falso, hay que analizarlo en un contexto narrativo. Dicho esto, la cuestión está lejos de ser solucionada y por lo que concierne a esta investigación he recurrido al contraste de diferentes versiones[23].

El análisis no es una actividad intuitiva, incomunicable, sino que puede ser replicado por otros, de tal forma que la fiabilidad puede ser aumentada si ofrecemos al lector suficiente información como para realizar por sí mismo la investigación. En este sentido, las cintas de los entrevistados obran en mi poder y están a disposición de aquellos que pudieran estar interesados. Quizás más determinante que la posibilidad de replicar resultaría la definición clara de los conceptos desde el principio de tal forma que sean operacionales: he intentado que la relación entre cuestiones-datos y conclusiones sea lo más evidente posible, de tal forma que un observador externo puede seguir y poner en duda la inferencia.

Incluso más que la fiabilidad, la cuestión de la validez supone un quebradero de cabeza en los estudio cualitativos. En palabras de Hammerslesy (1990:57) validez es 'el grado en el que un comentario representa el fenómeno social al que se refiere'.

10.3.1.Validez externa.

Tradicionalmente, la principal crítica dirigida a los estudios cualitativos ha sido su falta de validez externa, esto es, hasta qué punto las conclusiones del estudio pueden ser generalizadas: dado el escaso numero de casos y el énfasis en sus peculiaridades -se dice- la muestra puede ser considerada como no representativa y la generalización por tanto imposible. En mi opinión, esta interpretación supone un entendimiento erróneo de lo que supone un '*case study'*, ya que asume que la única base objetiva y válida para realizar inferencias la proporciona la estadística.

No obstante, aquí tratamos con inferencias 'lógicas', mediante las cuales el analista presenta conclusiones sobre los aspectos claves del estudio a partir de unas determinadas proposiciones

[23] La cuestión de la'autenticidad' ha dado origen a un vivo debate entre positivistas, interaccionistas simbólicos y etnometodólogos, que escapa al interés de este trabajo.

teóricas. Yin (1984:39) incluso llega a afirmar que la cuestión de la 'representatividad' es falaz, puesto que la analogía utilizada de muestras y universos es incorrecta dentro de los estudios de caso; de hecho ni siquiera los científicos tratan de elegir experimentos representativos. Así, el caso debe ser estudiado en términos de su potencia explicativa, que estaría íntimamente relacionada con el marco teórico, no en términos de su tipicidad. Sin llegar tan lejos, considero que la cuestión no debe ser si puede hacerse o no, sino desde qué punto es razonable hacerlo (Platt, 1988:17).

Un punto clave es el propio atractivo de la teoría, pues los estudios de caso, al igual que los experimentos son generalizables con respecto a las proposiciones teóricas y no a universos: '*singularity has realiance and validity as a tool in explanation'* (Hamel, 1992:117). Es decir, la generalización debe estar matizada por una cláusula 'caeteris paribus' (Mithcell, 1983:200), formulada en términos provisionales y falsificables. De todas maneras como explico más adelante, el carácter comparado de la investigación aumenta de forma sustancial la validez externa de la investigación.

10.3.2. Validez Interna.

La validez interna se centra en las relaciones causales de la investigación, que deben ser no espurias. Un debate en el que tampoco hay soluciones claras, ante la inexistencia de una forma precisa de establecer el criterio correcto para la interpretación de datos cualitativos, que en gran medida dependen del contexto. Como decía Smelser (1976: 152) en torno a la difícil interpretación de la complejidad causal, cualquier fenómeno consiste en una multiplicidad de condicionantes que influyen por acción u omisión y además, no conocemos los efectos mutuos. El hecho de que métodos cuantitativos tales como las encuestas apenas escapen a estas críticas supone un magro consuelo.

De todas formas algunas soluciones prácticas pueden reducir estos problemas:

- 'Triangulación' de métodos. En mi caso, la revisión de las fuentes secundarias me proporciona el discursos oficial y las entrevistas -óptimamente- los comentarios de naturaleza privada.
- Recogida de diferentes versiones del proceso (entrevistas)
- Análisis de otras estratégicas de investigación e interpretación referentes a casos similares (Silverman, 1993). En mi caso cuento con la ventaja de la existencia de algunos estudios, que bien compartían el mismo marco teórico (Marsh, 1998) bien la problemática (Dudley y Richardson, 1990, Navarro, 1989).

En resumen, considero que fiabilidad y validez debe ser analizadas no como principios absolutos sino en términos relativos. Silverman (1993:145) mantiene que una investigación adquiere el carácter de científica por medio de la adopción de los métodos de análisis apropiados a la materia; esto es, en mi caso mediante el establecimiento de unos objetivos claros, el rigor en el tratamiento de los datos y el carácter sistemático en la aplicación del método escogido.

10.4. El método comparado[24].

'A case oriented strategy of comparative research'

Desde sus orígenes, la literatura británica de redes ha mostrado una notable orientación comparada (Rhodes, 1990:308). De hecho, Marsh (1998) considera que el análisis comparado es esencial a la hora de establecer tanto el efecto de las redes como la relación de ellas con su entorno: hablar de centralización o de cohesión sólo

24 Agradezco la colaboración de mi compañero del Instituto J. March, César Colino en la elaboración de este apartado.

cobra sentido si comparamos redes a través de los sectores o países. Incluso podríamos decir que los estudios de redes deberán tener un enfoque comparado, bien a través de países o de sectores. Los tan mencionados procesos de europeización y de globalización hacen aún más necesario los estudios comparados (Coleman y Perl, 1999).

> "..la utilización sistemática de observaciones extraídas de dos o mas entidades con el objeto de examinar sus similitudes y diferencias a la vez que especule sobre sus causas". (Lijphart 1971).

De hecho, comparar es el modo de proceder propio e inherente a toda actividad científico-social. El estudio inter-nacional es la aproximación más certera dentro de las ciencias sociales a la lógica del experimento controlado, que permite la falsificación de hipótesis generadas dentro de un entorno temporal, sectorial o geográfico específico. La comparación no sólo permite verificar sino también generar hipótesis fructíferas. Por ello requiere de conceptos capaces de ser aplicados en situaciones diferentes, a eso nos referimos con los conceptos 'que sean capaces de viajar'[25].

El objetivo debe ser el descubrimiento/comprobación de regularidades o al menos covariaciones en la realidad social: comparar busca controlar las posibles fuentes de variación de un fenómeno determinado. En nuestro caso, el reto consiste en comparar sistemática y explícitamente una serie de políticas públicas de cara y a continuación indagar sobre las causas de las diferencias entre ellas; en este sentido, un enfoque de nivel meso- es particularmente útil (Daugbjerg y Marsh, 1998 :61). Diferencias por otra parte notables que permiten hablar de *most different cases* al menos en un entorno europeo. Tras su constatación, hay que destilar de toda la gama de posibles explicaciones los elementos de mayor potencia explicativa. Como bien expresa Ragin (1987),

[25] Además de testar hipótesis, se trata de un método que evita el etno-centrismo y la tendencia a encontrar 'Sondervegs' a exacerbar los caracteres peculiares de cada caso, tan criticada en el método histórico.

ello requiere la identificación de variables independientes, variables no entendidas como simples indicadores, sino que permitan discriminar entre presupuestos teóricos; no olvidemos que cada uno de estos hace hincapié en un número reducido de vectores de cambio diferentes. En mi caso, una vez establecidos unos puntos de partida y entorno económico similares, de forma progresiva me he ido centrando en dos razones de las diferencias observadas: las estrategias y valores del gobierno y la naturaleza de las redes.

Todo ello, con la circunspección propia de interpretaciones basadas en estudios cualitativos. Si bien esta naturaleza favorece el análisis de las constelaciones, y configuraciones concretas, a la hora de evaluar su impacto en un resultado concreto - siempre dependiente de un cúmulo de causas en buena parte coyunturales-, no permite desterrar completamente explicaciones alternativas.

Ante esta situación, autores pertenecientes al denominado 'Sociological Network Approach' como Knöke, Pappi o Lauman han pretendido rebatir las frecuentes acusaciones de 'descriptivismo' mediante el uso de métodos cuantitativos en sus anállisis de redes. El objetivo es, bien mediante un análisis bien posicional bien reputacional, diseñar un gráfico que intente medir la naturaleza de las relaciones en el interior de la red y el grado de centralidad de los actores, utilizando indicadores tales como el grado de inclusión y la densidad de conexiones entre ellos[26].

Críticos del enfoque de redes como Dowding (1995:154-7) consideran que puede haber ventajas en la utilización de análisis formales, pero sostienen que el resultado es más un mapa del proceso político que una explicación causal completa. Por otra

[26] En España, autores como Jordana han sido pioneros en estas técnicas. Habitualmente, los indicadores que resumen las características relacionales se refieren a la centralidad, el prestigio y la visibilidad-prominencia; se presentan en forma matricial. Al contrario que técnicas posicionales, las reputacionales conceden gran importancia a los aspectos informales (la recogida de información se realiza a base de entrevistas.

parte, habría que matizar el carácter 'objetivo' de este tipo de análisis cuantitativos, pues en el proceso de operacionalización de conceptos es necesario recurrir también a la simplificación mediante la reducción de factores, un proceso siempre delicado y subjetivo (Marin, 1991:22). Finalmente, autores como Marsh y Stoker (1995) son escépticos sobre la utilidad explicativa de los estudios exclusivamente cuantitativos, al considerar que el uso científico de un análisis empírico formalizado requeriría una enorme cantidad de datos y recursos, muy por encima del valor de los resultados obtenidos. Teniendo en cuenta que los fenómenos son multi-causales, las causas no son independientes y éstas pueden tener efectos diferentes según el contexto, no podemos considerar al método cualitativo como inferior, sino quizás como el único posible.

CAPÍTULO TRES

LAS PRÁCTICAS TRADICIONALES.

Si bien la presente investigación se centra en el período posterior a la crisis de los setenta, a la hora de analizar la gestión del ajuste industrial, como en cualquier otra política pública, debemos tener en cuenta que '*past choice constrain present options*' (March y Olsen, 1989:91). Esto es, las decisiones políticas se toman en un contexto formado por normas, grupos de intereses y acuerdos preexistentes, que las condicionan sobremanera. Por ello, no sería posible entender los sucesos posteriores a 1979 sin realizar algunos apuntes sobre la situación previa.

Este capítulo tiene como objeto mostrar cómo ambos países presentaban en un primer momento unas redes de políticas siderúrgicas cercanas al tipo ideal de '*policy community',* de acuerdo con el modelo de Marsh y Rhodes (1992:196). Durante la expansión económica de la posguerra se había ido consolidando en el interior del sector un tipo de relación marcada por 1) la autonomía respecto al exterior, rayana en la autosuficiencia, adornada de un lenguaje profesional y 'apolítico' que encubría una fuerte protección pública 2) el reducido número de participantes 'legitimados' y 3) mecanismos de interacción consolidados y aceptados. Caracteres todos que pueden ser extrapolables a otros sectores de la industria pesada (cemento, naval).

Así, la pertenencia estaba restringida al grupo de los *insiders*: dirigentes de las empresas siderúrgicas, altos funcionarios y políticos locales/nacionales. Los líderes sindicales, si bien no solían intervenir

directamente en el proceso de elaboración de políticas ejercían un derecho a veto 'de facto' gracias a la sólida posición de los trabajadores en las plantas, ejemplificada en la seguridad del puesto de trabajo y las mejoras en el poder adquisitivo.

Parece pues confirmarse la hipótesis de Smith (1993:10) según la cual éste tipo de redes 'sólidas' son más probables cuando la Administración depende de los grupos de interés para la ejecución de las políticas. De hecho, esta colaboración suponía la recreación de los oligopolios privados habituales de la preguerra, ahora con la protección explícita del Estado y un ropaje justificatorio de carácter 'estratégico'. Estos intereses comunes facilitaron los acuerdos entre trabajadores y directivos en defensa del 'status quo', lo que bloquearía en gran medida las reformas estructurales a la llegada de la crisis.

1. Los orígenes de la siderurgia.

En Gran Bretaña, la siderurgia moderna se remonta a los orígenes de la revolución industrial y su desarrollo se benefició enormemente de la condición de la economía británica como el 'taller del mundo' durante el siglo XIX: en 1900 la producción siderúrgica británica suponía el 18% de la mundial. Ello hizo más dramático su posterior declive relativo (*the British malaise*) que dio origen a un amplio debate sobre la competitividad de la siderurgia británica -y en general de su sector manufacturero-, que ha continuado hasta nuestros días. Desde los cincuenta, las élites políticas británicas han buscado una receta que hiciera frente a dicho declive: en el área industrial, todos los modelos fueron probados, desde los más intervencionistas hasta los más liberales. En concreto, la titularidad pública o privada de la siderurgia o más bien su influencia sobre la competitividad del sector, ha sido objeto de confrontación entre gobiernos laboristas y conservadores durante la mayor parte de nuestro siglo. La cuestión residía en quién debía dirigir el proceso de modernización: bien las empresas, lo que era la

postura conservadora, o bien la Administración, defendida por los laboristas.

Tradicionalmente tanto en España como en Gran Bretaña, los poderes públicos han tendido a pensar que el '*interés nacional'* requería de la modernización y ampliación de la capacidad siderúrgica y por ello han presionado a los siderúrgicos para que aceptaran los proyectos de expansión de capacidades. Esto chocaba con los intereses oligopólicos privados, principalmente interesados en el aseguramiento de los beneficios y la supervivencia de las sociedades (Tolliday, 1987). Así, la patronal siderúrgica británica (BISF) se opuso de forma resuelta tanto a las dos nacionalizaciones como a la expansión de capacidades y otro tanto hizo Unesid en la década de los cincuenta.

En el período de entreguerras el Banco de Inglaterra había impulsado y financiado en colaboración con la patronal un proceso de concentración empresarial[1] (Comisiones Brasserts y Hankey). No obstante, la falta de competencia tanto en el mercado doméstico como en el colonial -arancel imperial de 1932- motivó que estas medidas no redundaran en una apreciable modernización de las instalaciones (Blyton, 1993).

Ello favoreció que tras la Segunda Guerra Mundial, la industria siderúrgica fuera uno de los primeros sectores en ser nacionalizados por los gobiernos Attlee. Pese al apoyo de los sindicatos, ésta fue una privatización polémica y ante la oposición resuelta de los productores y del partido conservador, la ley sólo pudo ser aprobada en 1948. Tres años más tarde los conservadores recuperaron el poder e impulsaron la reprivatización, de tal forma que en 1964, 13 de las 14 principales empresas siderurgias británicas (salvo RTB) estaban en manos privadas. Pese a la creación de un '*Iron and Steel Board'* encargado de gestionar la política de precios y coordinar las inversiones, el sector seguía anticuado en lo tecnológico,

[1] En este sentido a finales de los treinta, seis compañías poseían la mitad de la capacidad instalada. Por ejemplo, los Colville producían en 1937 el 80% del acero escocés (Payne, 1979). Cifras similares a las de Thomas & Baldwin en el Sur de Gales. La B*ritish Iron and Steel Federation* (BISF) fue creada en 1934.

atomizado en cuanto a la propiedad y poco competitivo respecto a sus rivales del continente o de Norteamérica; en un momento además en que la descolonización alejaba a la siderurgia británica de los tradicionales mercados de la 'Commonwealth'. Los propios miembros del 'Board' expresaron su frustración ante la escasa colaboración de los productores, pero el gobierno conservador optó por no intervenir (Ovenden, 1978:17).

Tras la victoria de los laboristas en 1964, una serie de gobiernos minoritarios y el escaso interés del gabinete hicieron que la ley de renacionalización fuera retrasada hasta después de las elecciones de 1966. A diferencia de la disputa ideológica de veinte años atrás, el debate parlamentario de dicha ley en 1967 se caracterizó por un pragmatismo manifiesto: la cuestión radicaba en saber qué estructura (pública/privada/mixta) podría asegurar mejor el futuro del sector. El gobierno intentó evitar mantener una posición partidista y por un lado, confió el diseño estratégico de la nueva corporación no a funcionarios sino a gentes del sector – McMiarmid, el futuro presidente Melchett- muchos de los cuales ni siquiera creían en la empresa pública (Ovenden, 1978: 136) y por otro se apoyó en el 'Informe Benson' publicado en el último año de la administración conservadora que planteaba la necesidad de nacionalizar en aras de la mejora de la eficiencia. Esta estrategia restó argumentos a los conservadores, los cuales no se opusieron de forma resuelta.

> «...we fought the nationalization on a very weak ground, for most of the industry managers wanted government's intervention». Entrev. con P. Jenkin. Secretario del 'shadow cabinet' en 1967.

De hecho, en el conjunto de la comunidad siderúrgica, existía un cierto consenso en torno a la idea de que sólo el Estado podía proporcionar la legitimidad y los recursos necesarios para una reestructuración de este sector 'estratégico'. Así, tras 1967 la cuestión de la propiedad desapareció del debate político, si bien cuál debía ser la relación 'eficiente' entre empresa y gobierno siguió generó una polémica recurrente. En resumen, el gobierno estuvo en

condiciones de apoyar la creación de una 'empresa siderúrgica nacional', dotada de una sólida identidad corporativa, que fuera más allá del hólding de empresas contemplado en la nacionalización de 1949. La "*Iron and Steel Bill*" de 1969 confirmaba la nacionalización y transfería los activos de las antiguas empresas privadas a la nueva corporación, previa indemnización.

Por lo que respecta a España, la siderurgia moderna se desarrolló con retraso respecto al conjunto europeo: todavía en 1841 se construían en Vizcaya y Málaga hornos alimentados con carbón vegetal. El uso del carbón mineral, debió esperar a 1855 y sobre todo a la naturalización del procedimiento Bessemer, una vez finalizada la segunda guerra carlista en 1876. Desde entonces su desarrollo estuvo en manos de un número reducido de productores que a finales de siglo habían constituido un sólido cartel que duraría hasta el final de la Guerra Civil. Este cartel, en coalición con grandes empresarios cerealistas y textiles obtuvo del gobierno aranceles progresivamente mayores de tal forma que la importación de productos siderúrgicos se vio reducida a un mínimo ya a finales del siglo XIX (Fraile,1991) [2].

En la década de los cuarenta, al calor del aislamiento internacional del régimen y su ideología autárquica, el Nuevo Estado adoptó como objetivo la industrialización del país mediante la sustitución de importaciones (Buesa y Molero 1988). En concreto, consideraron que la situación de altos precios y el racionamiento del acero en la inmediata posguerra dificultaba el desarrollo económico del país[3] y que la producción debía ser incrementada. No obstante, sucesivos intentos de implicar a los productores privados fracasaron: por un lado muchos de ellos estaban cómodamente instalados en su oligopolio (así ocurría también en el cemento) y por otro estaban recientes en su memoria

[2] La creación de la Central Siderúrgica de Ventas data de 1907. Este organismo privado se encargaba de elaborar estadísticas y sobre todo de recibir pedidos y designar a los suministradores.

[3] Tal era la escasez, que para la construcción de la planta de Avilés fueron necesarias 1.5mT… de cemento

las consecuencias nefastas que la ampliación de capacidades durante la Dictadura de Primo de Rivera tuvo en los posteriores años de crisis (Harrison, 1983). Así las cosas el Instituto Nacional de Industria (creado en 1941) y su enérgico presidente Suanzes recibió el encargo de construir una siderurgia pública en Avilés, en lo que vendría a ser Ensidesa.

Este impulso industrializador público se vio diluido una vez que los planteamientos autárquicos y de defensa nacional encarnados por el propio Suanzes fueron progresivamente abandonados por el gobierno. Los ministros de Industria tecnócratas de los sesenta (de López Bravo en adelante) permitieron la *colonización* de los puestos de dirección por parte de los intereses privados; esto condenó a las empresas públicas a un papel subsidiario, de tal forma que estas se especializaron en aquellas producciones estimadas menos rentables por la iniciativa privada (Fraile, 1992); el propio INI pasó a depender de Industria en 1962. Dentro de esa política de *colaboración* con la empresa privada, se estableció un circuito de crédito oficial –privilegiado- a disposición de las empresas[4]. Ello facilitó que el decenio 1963-74 estuviera marcado por las ampliaciones de capacidad más o menos faraónicas (astillero de Puerto Real, siderurgia de Sagunto).

En resumen, esta estrecha relación entre gestores siderúrgicos y políticos se vio favorecida en ambos países por un contexto de crecimiento económico que permitía los juegos de suma positiva y ocultaba las ineficiencias de dicha interacción. Así, durante el período 1959-74 España conoció un desarrollo económico sin precedentes (7,3% de crecimiento anual del PIB), sólo superado en la OCDE por Japón. Este crecimiento estaba basado principalmente en la industria, que pasó de representar un 30% a un 42% del PIB en 1974 y superó las proyecciones oficiales. Incluso en Gran Bretaña parecía que la política voluntarista de los gobiernos McMillan y Wilson habían conseguido superar el insatisfactorio crecimiento anterior.

---

[4] La Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963 dio lugar a la proliferación de Acciones Concertadas, Polos de Desarrollo y Planes Especiales.

Ambas empresas se beneficiaron del auge de la demanda y la protección arancelaria pero la protección estatal tenía un precio y en la década de los sesenta, si bien los precios estaban intervenidos. Ello dificultó la repercusión del aumento de costes y en consecuencia la generación de fondos necesaria para la modernización de sus instalaciones; sólo en 1962 se liberalizó la importación de equipos siderúrgicos (Capelástegui, 1996). BSC sufrió similares intervenciones deflacionistas, lo que les situaba en una mala posición de cara al período de crisis.

2. 'Los tres círculos'.

Como he indicado en el capítulo anterior, no debemos imaginar las redes de políticas como una institución/estructura neutral; por el contrario, lo más común es que el poder dentro de ellas esté asimétricamente distribuido y la mera consulta no signifique influencia real sobre la política final. Numerosos estudios han demostrado el carácter estratificado (*layered*) de las redes de políticas. Una cosa es la capacidad de acceder a los lugares de toma de decisión y otra bien distinta formar parte de la negociación (Maloney et.al., 1994).

En este sentido, existía una clara diferencia entre la comunidad primaria -*'primary community'*- formada por los actores dotados de recursos e influencia -*'insiders*'- y aquellos que no -'*outsiders*'- (Grant, 1993). Los primeros formarían el núcleo duro de la red, los actores que son generalmente influyentes y participan en las decisiones importantes. Podemos adelantar que durante aquellos años de expansión inversora, las comunidades siderúrgicas giraron en torno al eje Administración-empresas.

2.1. Los 'insiders'.

2.1.1. Las empresas siderúrgicas.

A finales de los setenta, el acero era el cuarto sector industrial español en aportación al PIB y su subsector integral empleaba a más de 40.000 personas -16.648 en 1998- con una producción anual de 6,5mT/año de acero y una facturación superior a los 200.000m pt. en sus tres empresas: Ensidesa (46% del mercado), AHV (20%) y AHM. A ellos habría que sumar el grupo de los productores de acero eléctricos -comunes y especiales- con una producción en expansión[5].

Por contra, en Gran Bretaña la *British Steel Corporation* (BSC) fue desde su creación en 1967 la empresa hegemónica del sector, tanto en acero integral como eléctrico: en aquel año, era el tercer productor siderúrgico mundial con 39 centros de producción, una capacidad de 23,3mT/año (el 90% de la británica) y 270.000 empleados. Una hegemonía naccional sin parangón en toda Europa y que resulta clave para entender el proceso posterior.

Ya he mencionado el carácter oligopólico de la siderúrgica española: el cartel estaba controlado desde sus comienzos por AHV, con una cuota del 50% en los años treinta. En este esquema de monopsonio, la independencia de los almacenistas eran más bien formal, y en la práctica funcionaban como apéndices comerciales del cartel; de esta manera, los productores no necesitaron desarrollar una red de ventas apreciable (Martínez Ruiz, 1998:40). La aparición de Ensidesa vino a modificar este estado de cosas, ya que desde el primer momento fue contemplada con hostilidad por el cartel dirigido por AHV. En adelante, ambas empresas competirían de forma acerba, tanto por clientes nacionales como por la obtención de fondos públicos. Una rivalidad desnaturalizada por la existencia de la Administración como último avalista que permitía a las

[5] La escasez de acero llevó en los sesenta a un buen número de relaminadores a instalar hornos eléctricos en sus instalaciones y así asegurarse el suministro. Pese a que buena parte de esta expansión se realizó con crédito público, no estuvo coordinada con la ampliación de la siderurgia pública.

empresas continuar la guerra por su cuenta. Las malas relaciones se extendieron a la competencia entre Ensidesa y los aceristas comunes en productos en los que competían como alambrón y perfiles.

La constitución formal de AHV se remonta a abril de 1902, tras el acuerdo entre varias siderurgias vizcaínas[6]. En 1917, un grupo de intereses mineros y navieros vizcaínos rivales de AHV construía AHM en Sagunto (Fraile, 1991:124). Tras la Guerra Civil, el gobierno adjudicó dicha empresa a AHV. Hasta la década de los ochenta, los bancos (Bilbao, Vizcaya, Urquijo) controlaron la empresa vizcaína través de su presencia en el Consejo de Administración, favorecidos por la existencia un capital pequeño muy repartido[7]. Con la llegada de las pérdidas en 1975, los bancos se negaron a conceder más a aplazamientos sin avales y quisieron retirarse; si no lo hicieron completamente fue por la intervención del gobierno. En adelante, su principal interés -además de gestionar el negocio bancario de una empresa que facturó casi 70.000m en 1982- radicaba en asegurarse el cobro de sus créditos (entrev. con J.I. Bartolomé). Ello dejó al agente, el Comité de Dirección de AHV sin principal, como única autoridad dentro de la empresa, con un amplio margen de maniobra. Margen ampliado por la composición estable[8] de dicho comité y su cohesión en torno a la idea de AHV como empresa privada viable. En realidad, el temor de que cualquier

---

[6]Fueron 'Altos Hornos y Fábricas de Hierro y Acero de Vizcaya', la 'Vizcaya' e 'Iberia'. El capital inicial fue de 32.750.000 pt. , con 6.139 trabajadores y 147.777 T de acero. Vid. AHV. 1961.

[7] Un 58% de los 8.000m de capital estaban en manos de unos 35.000 accionistas a comienzos de los ochenta, mientras los bancos poseían el 16% y USSteel el 25% (entrev. con F. Capelástegui).

Todavía en agosto de 1990, el 50% del capital social -unos 12.000m- estaba en manos de pequeños accionistas, el BCI con un 16%, BBV 14%, BHA 6% y BC 5%. *El Correo*, 9-8-1990.

[8] J.L. Burgos asumió la presidencia de AHV en 1979 y no la abandonó hasta 1991, ayudado por un longevo equipo formado por gentes como G. Visedo, J.Mª Pérez Agote, F.Capelástegui, P.Ortiz, A. Cortina o A.Díaz Guardamino.

Por su parte, F.Lozano se mantuvo en la presidencia de Ensidesa entre mayo de 1984 y julio de 1991.

recorte de autonomía condujera a su desaparición como entidad -pese a que se consideraban mucho más eficientes- había sido interiorizada por el conjunto de los estamentos de AHV, lo que terminaba por originar un "desvirtuamiento de la realidad" y actitudes numantinas (entrevs. con I. Azúa y J.F. Sánchez Junco).

La construcción de Ensidesa data del período 1955-57. Desde sus comienzos, la planta de Avilés careció de un desarrollo armónico y creció a base de superar sucesivos cuellos de botella, acosada por lo demás por una endémica debilidad financiera. Como colofón, Ensidesa tuvo que hacerse cargo en 1973 de la asturiana Uninsa[9] (Gijón), en situación de quiebra. Este no era sino un capítulo más de la política de socialización de pérdidas tan común en los setenta, pero hipotecó su futuro. Con su nueva 'adquisición', Ensidesa quedaba configurada como un complejo siderúrgico de capacidad de 5,7mT, repartidas entre Avilés (3,3mT/año) y Gijón (2,4).

La corta recesión siderúrgica de 1961-63 supuso una llamada de atención para el conjunto de la siderurgia europea; en España tuvo un mayor impacto debido a las tímidas medidas de liberalización, rápidamente abortadas ante las presiones de los siderúrgicos privados. En Gran Bretaña, el 'informe Benson' de 1966 ponía de manifiesto no sólo el retraso tecnológico sino las dificultades financieras del sector (Abromeith, 1986:118) y planteaba la necesidad de una urgente intervención pública. Este informe allanó el camino a la nacionalización de 1967 que dio lugar a la *British Steel Corporation.* Esta vez sólo fueron incorporadas las 14 mayores

[9] Uninsa era el resultado de la unión de las siderurgias asturianas 'Fábrica de Mieres', 'Sociedad Metalúrgica Duro-Felguera' y la 'Sociedad Industrial Asturiana Santa Bárbara'. Estas habían construido conjuntamente un tren de laminación en 1963 en Veriña y con los subsidios de la Acción Concertada construyeron allí una integral de 1,5mT/año. Las pérdidas posteriores requirieron que el INI entrara en el capital en 1970 (Fraile 1992:43).

siderurgias británicas. Las empresas fueron compradas a sus propietarios a precios de mercado[10].

La sustitución de los 'barones' por 'tecnocrátas' y el diseño de una estrategia unificada dentro de BSC fue un proceso gradual que no concluyó hasta la reorganización de 1970. Para entonces, BSC se había convertido en una poderosa corporación, dirigida por un plantel de siderúrgicos 'profesionales' provenientes del sector privado que permanecerán como *executive Directors* hasta principios de los noventa[11]. Su relación con la administración no fue fácil, ya que tendían a ver cada proposición proveniente del gobierno como un recorte de su autonomía *(second guessing*). En 1978 el Consejo de Administración de BSC (*Board*) estaba compuesto por 21 miembros: 2 representantes del Gobierno (*Dept. of Industry* y el *Treasury*), 6 representantes de los trabajadores (*'worker directors'*) y el resto divido entre *executive* -altos directivos de BSC- y *non-executive directors* provenientes de la *'City'* y grandes empresas.

Si bien los nombramientos al Consejo eran formalmente prerrogativa del Ministro de Industria, rara vez era acccedía alguien que no contara con el beneplácito del Presidente -*Chairman*- (Dudley y Richardson, 1990); de hecho, el Consejo de BSC actuaba más como un foro de discusión e información que como un órgano decisorio. Esta competencia solía ser asumida por Comité de Dirección (*Chief Executive's Committee*) del que formaban parte sólo los principales directivos[12]. En particular eran el Presidente y el Consejero Delegado -*Chief Executive*- quienes desempeñaban los principales papeles, el primero en cuanto a opciones estratégicas y de relación política y el segundo más centrado en temas técnicos

[10] En opinión de Bryer (1982) y Abromeith (1986) éstos fueron generosamente compensados, lo que le supuso a BSC una deuda inicial de 834m de libras.

[11] Muchos de ellos (Dr.Grieves, Mr.Sambrook, Mr.Saul, Sir R.Scholey) habían trabajado para '*United Steels'* (Sheffield) antes de su nacionalización, por lo que eran conocidos como la *'United Steels Mafia'*.

[12] Dr.Bray. «Standing Committee B. Iron and Steel Bill». Sesión 1980-1. En España, entrev. con R. Bodelón.

(Abromeith, 1986:165). Un análisis similar, variando los nombres, puede ser aplicado al caso español.

La organización de BSC ha experimentado históricamente una evolución pendular en cuanto a la conveniencia de una división por productos o por territorios. En 1970, en un intento de sustituir las identidades empresariales anteriores, se adoptó una división por productos -largos, tubos, especiales, etc; esta dio paso seis años más tarde a un esquema híbrido con divisiones regionales (*Scottish, Scunthorpe, Sheffield, Teeside* y *Welsh*) y productivas. El principio geográfico fue definitivamente abandonado en la reorganización de 1980, que consagró el principio de división por productos: *General Steels*, *Strip Products*, *Tubes* y *BSC Holdings*. Este diseño se ha mantenido sin grandes cambios hasta la actualidad.

A diferencia de los sindicatos, es de destacar el papel escasamente relevante desempeñado por las organizaciones empresariales en el proceso de ajuste. CEOE en España y CBI en Gran Bretaña apenas han intervenido en la negociación sectorial, pues por una parte las empresas integrales contaban con una larga tradición de tratos directos con la administración y por otra parte, las asociaciones de productores siderúrgicos han sido tradicionalmente poderosas en ambos países. No obstante, a la altura de los setenta la capacidad de acción de estas últimas se vio asimismo reducida por el conflicto entre empresas de titularidad/dependencia pública y los productores independientes; una división que en gran medida contraponía a los fabricantes integrales contra los eléctricos. Las diferencias estratégicas, organizativas e incluso ideológicas existentes entre los ejecutivos de las empresas siderúrgicas privadas, los de las privadas dependientes de dinero público y aquellos de las empresas públicas se fueron agravando durante la década de los setenta.

Así, los aceristas independientes mantuvieron posiciones enfrentadas a BSC y Ensidesa-AHV sobre aspectos claves como subsidios o la liberalización de los mercados, tanto a escala nacional como europea. Finalmente, éstos formaron sus propias asociaciones: Siderinsa y BISPA (*British Independent Steel Producers Association*) en los casos británico y español y EISA en el europeo,

que suponía a principios de la década un 10% de la producción UE. Esto hizo imposible cualquier acción común: si anteriormente Unesid había sido un actor influyente dado que canalizaba los recursos de la desgravación fiscal y las Acciones Concertadas, desde la ruptura abandonó todo intento de liderar la reestructuración siderúrgica[13]; eclipse similar al sufrido por su homóloga francesa CSSF (Perrotti, 1999). Así, lo que la opinión pública ha conocido como agenda siderúrgica, es en esencia la referida al conjunto de los grandes productores integrales.

2.1.2. La Administración.

Como ya he comentado, la literatura sobre redes tiende a asumir la sectorialización de las políticas públicas, lo que entra en contradicción con la idea de un Estado monolítico (Jordana, 1995). En mi opinión, esta visión permite un mejor análisis del Estado moderno; más aún en el caso español, donde la fragmentación de las arenas de políticas públicas es muy acusada y existe un nivel autonómico, perteneciente al Estado pero independiente de la llamada Administración Central. A ésta última es la que me referiré bajo el nombre gnérico de 'Administración' *(Central Executive*).

La autoridad del ejecutivo central reside en el Consejo de Ministros/*Cabinet*, que se puede considerar un 'centro de negociación interministerial'[14], como punto de encuentro de una serie de redes de políticas fragmentadas. Dada la complejidad de las tareas modernas del gobierno, el conocimiento especializado de los asuntos lo poseen los ministerios, quienes realizan la mayoría del trabajo. El Consejo actúa más bien como un tribunal de apelación

---

[13] La Unesid resultante, dominada por AHV-Ensidesa, se centró en funciones de ayuda comercial, tecnología y calidad, estadística y presión ante las instancias públicas (tarifas eléctricas, aranceles). Entrevista con D.L. Yniesta.

[14] '*...Cabinet is largely a collection of interrelated but fragmented decision arenas, a framework'*. McKie y Hogwood, 1985: 33. Para el caso español, ver Subirats (1992:38).

para resolver cuestiones de gran relevancia política o motivo de disputa interministerial. Por ello, las cuestiones industriales, y más aún sectoriales, no suelen ser tratadas en el gabinete, sino en instancias inferiores.

Tres son las carteras que han intervenido en la reestructuración siderúrgica: *Treasury*-MEH (Hacienda), DTI-MINER (Industria) y *Employment*-Trabajo. Si bien Industria debe considerase el ministerio 'natural' de la siderurgia, debemos tener en cuenta la creciente influencia de la cartera de Hacienda/*Treasury* en ambos países. Es necesario indicar que en ambos países, la política industrial ha mostrado tradicionalmente un perfil bajo y sólo en momentos puntuales ha alcanzado el debate público. Los planteamientos de Hacienda e Industria han divergido por lo general y así el primero se ha mostrado reacio a apoyar planes que supusieran altas inversiones y ha insistido en el control de las ayudas a las empresas públicas. Por contra, Industria ha solido adoptar una actitud más receptiva -*'friend in court'*- a las demandas de los sectores industriales (Abromeith, 1986). La confusión sobre su área de influencia ha venido exacerbada por frecuentes cambios tanto en cuanto a competencias[15] como a ministros[16]. Finalmente y a diferencia del caso francés, las burocracias española y británica han carecido tradicionalmente de personal con experiencia en el sector productivo.

---

[15] Las carteras de Industria en ambos países han sufrido un cúmulo de reformas, muestra de su escasa relevancia. Así, el ministerio de Industria español recibió el área de energía a finales de los setenta y pasó a llamarse MINER. Fugazmente se le añadieron las competencias de Comercio (1991-3).

En Gran Bretaña la cartera de Comercio (*Trade*) le fue devuelta al *Dept. of Industry* en 1983 para formar el *Dpt. of Trade and Industry* (DTI). En 1992, recibió la competencias de Energía y en 1995 recuperó el antiguo nombre de *Board of Trade*.

[16] Ocho ministros han ocupado el DTI en el periodo 1983-93 (Barber, 1993:45); en España, fue C.Solchaga el primer ministro de Industria de la democracia en alcanzar 1983 su segundo año de mandato.

En ambos países, los ministerios han contado con su propio 'ethos' favorecido en el caso español por un plantel de funcionarios propios[17]. El papel de Industria ha sido un tanto esquizofrénico, debido por un lado al debate interno entre los defensores del intervencionismo y los del '*laissez faire'* y por otro a su condición de banquero-accionista-patrocinador (Abromeith, 1986:202). Debate mitigado en el alto funcionariado de Finanzas –considerada 'la élite' de la administración-, donde el enfoque ortodoxo-liberalizador ha sido mayoritario. Si a esto le juntamos un contexto marcados por la crisis fiscal, la austeridad en el gasto y la difusión de ideas privatizadoras, entenderemos el reforzamiento de la hegemonía estos 'superministerios' sobre los demás del área económica. Finalmente, la intervención de los ministerios de Trabajo ha sido más bien secundaria, centrada en el diseño y financiación de los mecanismos de ajuste laboral.

La negociación se realizaba en dos niveles:

1. *Entre las empresas y su división sectorial.*

En un comienzo fueron la 'Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales' (DGISN) en España y la '*Iron and Steel Division'* en Gran Bretaña las encargadas del contacto habitual con las empresas siderúrgicas privadas, la elaboración de proyecciones de demanda sectorial y el control (*monitoring*) de las empresas públicas. Estas tenían plena autonomía en la gestión diaria y la política comercial. Las relaciones rutinarias entre la dirección y los altos funcionarios conformaban la base de la red 'clásica', anterior a la crisis de los setenta. En un principio, estas divisiones eran muy influyentes dentro de sus respectivos ministerios, tanto en presupuestos como en personal; a medida que las cuestiones

[17] En el caso español, esta -legalista- división venía formalizada por la estructura de Cuerpos de funcionarios en cada ministerio (Beltrán, 1994:16-9). Hasta la década de los ochenta, su extracción fue mayoritariamente jurídica. Algo similar ocurría con la clase políticas y así en 1973 el 63% de los directores generales tenían dicho título y sólo un 11% eran economistas; en 1993 las cifras eran 37% y 33%.

siderúrgicas perdieron relevancia, estos organismos fueron subsumidos dentro de divisiones mayores[18].

La representación de las empresas solía ser del más alto nivel: presidentes, consejeros delegados y directores financieros o de producción se entrevistaban con directores generales y ministros. A la hora de las negociaciones, ya he comentado que en este sector poco transparente, resulta difícil deslindar las responsabilidades 'técnicas' de las realmente políticas. Una diferenciacion quizás más clara en Gran Bretaña, donde los puestos de libre designación se reducen a los ministros y secretarios de estado (*ministers*)[19] y el escalafón equivalente a los directores generales está nutrido por funcionarios de carrera, al contrario que en España.

2. Negociación Interdepartamental.

No obstante, aquellas cuestiones que suponían gran cantidad de recursos -planes de inversión- o tenían cierto calado político -cierres- requerían de la intervención de otros ministerios. Entonces, el apoyo de los representantes de Industria no resultaba suficiente.

En España, el proceso de toma de decisiones dentro del ejecutivo central ha solido requerir dos instancias. En la primera encontramos a la 'troika' formada por el Director General de Política económica

---

[18] En 1983 la '*Iron and Steel Division'* fue incluida dentro de la más amplia '*Mineral and Metals Division'*. En los ochenta la DGISN fue perdiendo las competencias sobre el automóvil y bienes de equipo y en 1988 fue subsumida en una 'Dirección General de Industria' .

A mediados de los noventa, la situación era la inversa y los asuntos siderúrgicos estaban dentro de la 'División de Bienes de Equipo' (dependiente de la Dirección General de Industria). En GB, formaba parte de la '*Division of Vehicles, Shipbuilding and Metal'* (DTI).

[19] En Gran Bretaña, el término *ministers* engloba ambas categorías: ministros (con y sin cartera) y secretarios de estado. Unos veinte tienen puesto en el gabinete y unos treinta fuera de él. Se considera que alrededor de 100 parlamentarios son necesarios para cubrir los puestos de gobierno.

En España, el equipo ministerial habitual comprende un subsecretario que se encarga de los recursos disponibles y una cifra reducida de directores generales; en los grandes ministerios, secretarías de estado ocupan el nivel inmediatamente inferior al del ministro.

(MEH), el director general del sector (MINER) -en nuestro caso la DGISN- y el director general de Trabajo -luego Empleo-, quienes elaboraban y negociaban los planes con técnicos, empresas y los líderes sindicales (entrev. con L. Albentosa). Una vez consensuados, los proyectos llegaban al llamado «Consejo de Ministros Económico», la *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos* (CDGAE), organismo creado a finales de los setenta[20] y encargado de aprobar todas las partidas que concernieran a más de un ministerio. Si, como era el caso, había empresas del INI involucradas, también éste estaba presente de alguna forma en la primera fase. En el caso de que no hubiera acuerdo entre los directores, intervenían los ministros correspondientes de cuyos *status* político y habilidades negociadoras dependería buena parte de la orientación del acuerdo final. Sólo en casos muy particulares, las cuestiones siderúrgicas -incluso las industriales- fueron discutidas abiertamente en el Consejo de Ministros.

En Gran Bretaña este proceso ha funcionado de forma un tanto diferente, con una naturaleza bilateral más acusada. En principio, la 'Steel Act' de 1975 daba libertad al secretario de Industria para conceder a BSC lo que estimara conveniente (Marklew, 1995), por lo que el secretario de Industria gozaba de una mayor autonomía frente a los representantes del *Treasury*; así, si bien éstos mantenían relaciones informales con BSC, debían respetar el hecho que la corporación 'pertenece al territorio del DTI' (entrev. con K.Binning). En concreto, la dirección de BSC negociaba con el *Under-Secretary* al cargo de la división siderúrgica la contribución anual que recibiría la empresa. Las cuestiones más *políticas* eran examinados por una serie de *cabinet committees* de

[20] Desde 1982 hasta 1989 este organismo interministerial se reunía bajo la presidencia del Ministro de Economía, tras lo cual por un breve espacio (1990-3) esa prerrogativa pasó al Vicepresidente N.Serra.

El otro organismo interministerial ha sido la *Comisión de Subsecretarios*, llamada el «Cjo. de Ministros técnico», pero se ocupa más bien de aspectos legales. Presidida por el Vicepresidente.

composición y número cambiante[21]. De las entrevistas realizadas he deducido que los asuntos importantes contaban con la presencia de representantes del DTI, Tesoro, Oficinas regionales, *Prime Minister Office* (Presidencia) y la CPRS[22]. Al igual que la CDGAE española, podía incluir ministros o secretarios de Estado; ocasionalmente (p.ej. Ravenscraig), el Primer Ministro presidía la reunión; con posterioridad el gabinete se limitaba a sancionar lo acordado (Mackie y Hogwood, 1985).

2.2. La semi-periferia.

2.2.1. Los Sindicatos.

Históricamente, la siderurgia ha sido uno de los puntales del desarrollo del movimiento sindical europeo. En todos los países donde los sindicatos estaban permitidos, la afiliación en las industrias básicas (acero, carbón, astilleros) ha sido masiva: el 95% de los trabajadores de BSC, 65% de los de Ensidesa y 80% de los de AHV formaban parte de algún sindicato a fines de los setenta. Como ya he comentado antes, las plantas integrales son grandes instalaciones, de larga tradición, donde los salarios son altos pero las condiciones de trabajo duras; factores todos que han favorecido la creación de una 'tropa de choque' disciplinada y efectiva.

De situaciones de partida diametralmente opuestas, las 'trades unions' y los sindicatos de clase en España han ido convergiendo en influencia y presencia pública durante la década de los setenta. En

[21] Junto a los cuatro principales comités (Asuntos Exteriores y Defensa, Economía, Legislación e Interior) existen sub-comités y otros formados 'ad hoc'. Su número total varía según las fuentes; así Hennessy (1990) cita 38 *cabinet committees* en 1983. Por su parte Madgwick (1991) habla de unos veinte *Standing Committees* y en torno a setenta comités 'ad hoc'. En 1992 el gobierno británico publicó una lista de 16 *cabinet committees* y 16 sub-comités.

[22] La *Central Policy Review Service* era un centro de análisis dependiente de Dowding Street. En 1983 fue suprimido.

los inicios, frente a la posición consolidada e influyente de los primeros nos encontramos unos sindicatos en la clandestinidad. No obstante, durante la Transición política el movimiento obrero español va a alcanzar unas cotas de legitimidad social e influencia política desconocidas hasta entonces y parangonables -si no superiores- al caso británico.

Tanto la pertenencia "real" de los sindicatos británicos al 'núcleo duro' de las redes sectoriales como el 'cuasi corporatismo' existente en el seno de BSC deben ser matizados. El *TUC Steel Committee* sí agrupaba a la mayoría de los sindicatos presentes en la BSC y fue favorecido por una dirección deseosa de negociar con un interlocutor sindical único[23]. No obstante, el comité aceptó desde un comienzo una división de responsabilidades según la cual la dirección se encargaba de la planificación mientras los sindicatos se concentraban en las relaciones industriales: salarios, protección social, mantenimiento del empleo, etc[24]. Area en las que desde un primer momento iban a ser encasillados los sindicatos siderúrgicos españoles y que por otra parte se avenía con la tradición reivindicativa heredada de la Transición. Por otra parte, los sindicatos siderúrgicos británicos nunca concedieron a dicho *'Committee'* poder de negociación sobre los salarios, aspecto clave. De hecho la labor de los comités inter-sindicales resultará en gran medida ineficaz una vez comenzada la crisis tanto en Gran Bretaña (Upham, 1990) como en España[25].

Dicho esto, los sindicatos basaban su influencia frente a los dos principales actores de la red, directivos y políticos, en los siguientes puntos:

---

[23] Lo conformaban las seis mayores organizaciones sindicales: ISTC, NUB, UCATT, NCC, GMBU y TGWU.

[24] Así, con anterioridad a 1976, el ISTC no había dedicado muchos recursos a la elaboración de estrategias alternativas a las de la compañía. Entrev. con M. Upham.

[25] En abril de 1978 se creó un 'Comité Negociador de la Integral' formado por los 3 sindicatos representativos (CC.OO, UGT y ELA) de cara a la reestructuración en ciernes, pero su operatividad fue escasa.

a. Importancia en el seno de la empresa.

Frente a las malas relaciones laborales características de la minería, la siderurgia se ha destacado por una larga tradición de compromiso y negociación más o menos tácita, que ha desembocado en unas relaciones estables entre líderes sindicales y directivos (Kenis, 1991:299). Situación extensible a países muy dispares en cuanto a tradición de libertad sindical. La relación ha sido más estrecha aún en el nivel de planta, donde el sindicato agrupaba no sólo a trabajadores sino también a directivos medios.

Tanto la *Iron and Steel Trades Confederation* (ISTC) como la NUB, los principales sindicatos siderúrgicos británicos, han mantenido tradicionalmente unas posiciones moderadas dentro del movimiento obrero, en la creencia de que hay un interés común entre dirección y empleados; así, en este sector han abundado las mesas de conciliación y los conflictos laborales han sido poco frecuentes. Pese a la fragmentación sindical por plantas –no había 'closed shop'- y a que cada sindicato negociaba las condiciones para sus afiliados, la negociación anual entre ISTC y la dirección marcaba la pauta negociadora del resto de los sindicatos.

Las organizaciones sindicales españoles carecían de la continuidad histórica británica, ya que surgieron -más allá de su nombre- en gran medida 'ex novo' en los años sesenta. En un contexto de recluta sindical y de lucha por las libertades políticas, la movilización obrera en la industria pesada española fue muy alta durante toda la década de los setenta y actuó como 'punta de lanza del movimiento sindical'. Por una parte, la legislación franquista permitía la existencia de convenios en torno a cuestiones salariales y de jornada y por otra parte, los representantes *oficiosos* de los trabajadores fueron tolerados tanto en AHV como en Ensidesa desde fechas tempranas. Ya en 1969 existen en AHV comisiones de trabajadores aceptadas por la dirección, las cuales formaron un organismo unitario en 1975, de tal forma que el primer convenio colectivo se firmaba en 1979[26].

[26] Los -longevos- directores sociales de AHV y Ensidesa - P.Ortiz y M.Martín- aceptaron desde una fecha temprana el papel de los sindicatos, lo que ayudó a la mejora de las relaciones laborales a lo largo de la década de

Las razones de esta interdependencia entre trabajadores y directivos son variadas. Si bien se vieron favorecidas por el paternalismo de la dirección -heredado de las antiguas empresas- el factor clave fue su notable capacidad movilizadora en una coyuntura de cambio de régimen. En primer lugar, tanto en España como en Gran Bretaña, la gran concentración de trabajadores permitía la existencia de un alto número de liberados (*shop stewards* en el R.Unido) que mantenían organizada y cohesionada a la mayoría de los trabajadores. Por otro lado, existían culturas empresariales claramente definidas que amortiguaban las diferencias de intereses; así dentro de estas empresas existía un mercado laboral interno basado en la clara delimitación de las actividades y la antigüedad, de tal forma que para cuando empleados y trabajadores alcanzaban puestos de responsabilidad, ya habían internalizado las normas y cultura de la empresa (Blyton, 1993). Finalmente, las plantas estaban muy enraizadas en las comunidades cercanas: trabajar en 'la fábrica' suponía no sólo una mejora en el bienestar sino un motivo de orgullo, que casi se heredaba; la mayoría se incorporaban a 'la empresa' como aprendices.

El resultado de la interdependencia ha sido que a cambio de mantener la conflictividad laboral bajo control, las empresas integrales han proporcionado altos salarios, seguridad en el empleo, pensiones y ventajas varias. Además, las mejoras en las condiciones de trabajo y seguridad en la siderurgia integral han sido notables; ejemplo de ello es la jornada laboral en la siderurgia, que en España se ha reducido en un 20% entre 1983 y 1993 hasta las 37,5h/semana; en Gran Bretaña la mayoría de las mejoras son anteriores a 1979. Asimismo, la dirección de las empresas evitó durante largo tiempo plantear cuestiones tales como el alto absentismo laboral, las múltiples demarcaciones laborales (entrev. Nº13) o la ausencia de objetivos de producción cuantificables.

En resumen, la combinación de seguridad en el trabajo y amplios recursos organizativos hacían de los sindicatos una

---

los ochenta. Así, se fue reduciendo el absentismo y las huelgas. Entrevista con D.P. Ortiz.

temible fuerza dentro de las plantas[27]. La nacionalización de las siderurgias no hizo sino acentuar estos rasgos (Ferner, 1988). Mientras la coyuntura fue expansiva, se puedo mantener el juego de suma positiva; no obstante la llegada de la crisis puso a prueba era el valor real de esta interdependencia y sobre todo la capacidad sindical de vetar o al menos modificar los planes empresariales.

b. Influencia política.

A la importancia de factor trabajo dentro de las empresas, habría que añadir que los sindicatos se beneficiaron del *paradigma político* europeo de las décadas de los sesenta y setenta. De acuerdo con él principios como la concertación social, la economía mixta o el Estado del Bienestar eran los pilares básicos de todo país desarrollado. Esto es, el consentimiento sindical era visto como necesario para cualquier ajuste o cambio en las relaciones laborales. En Gran Bretaña la posición sindical se veía reforzada por la relación privilegiada que mantenía el *Trade Union Congress* (TUC) con el Partido Laborista, predomínente en el gobierno en el período 1960-75.

En la España de los setenta, no se puede hablar de un consenso de raíz socialdemócrata sino de una tradición paternalista y cierto catolicismo social presente en el tardo-franquismo, cuyos dirigentes querían evitar a toda costa más inestabilidad laboral. La industria pesada estaba entonces en primera línea de la lucha contra la Dictadura: las Federaciones del Metal de UGT y Comisiones han sido extremadamente poderosas por su afiliación, recursos y trayectoria histórica[28] y han ejercido una gran influencia sobre las fuerzas de izquierda, sobre todo en el Norte de España.

---

[27] No olvidemos por otra parte que en siderurgia baterías y hornos quedan inutilizados si se paran, lo cual reforzó la capacidad de presión de los sindicatos en situaciones complicadas.

[28] En el congreso de 1976 de UGT, siete de los 12 delegados de Vizcaya aparecen como 'metalúrgicos' (entre ellos R.Rubial, J.L.Corcuera o A. Saracíbar); de los 21 asturianos, sólo lo son dos y ocho proceden de la minería. Tras más de una década de ajuste, UGT-Metal suponía en 1991 el 15.57% del total de los afiliados al sindicato.

Tras esta sólida fachada, los sindicatos se enfrentaban a un endémico conflicto inter- e intra-sindical que iba a hipotecar cualquier acción u organismo unitario de los trabajadores siderúrgicos. Las líneas básicas de división sindical eran la siguientes:

1. Inter-sindical.

Como consecuencia del temprano desarrollo de los sindicatos británicos y su condición de sindicatos de oficios, la multiplicidad en la representación ha sido una característica en BSC, que contaba en 1976 con 18 sindicatos diferentes[29]. Aparte de los 'profesionales' como ISTC (creado en 1917) y NUB, existían sindicatos de oficios (NCC) y otros de carácter general con secciones siderúrgicas (TGWU, NUGMW). Dicha representación variaba de acuerdo a razones históricas y geográficas. La estabilidad en la representación se ha visto favorecida por el hecho de que su común pertenencia a la TUC, quien prohibe hacer proselitismo entre trabajadores de otras uniones[30].

En lo que corresponde a España, esta división tiene un origen más ideológico que histórico o profesional. En afecto, los dos sindicatos mayoritarios[31] mantuvieron unas relaciones muy tensas hasta la segunda mitad de los ochenta. La Unión General de Trabajadores (UGT) es un sindicato de inspiración socialista, que

---

Por ejemplo el PSOE apenas contaba con cuadros ni militancia a comienzos de los setenta, por lo que su capacidad de acción residía en el 'sindicato hermano'.

[29] En enero de 1980, ISTC tenía una afiliación de 90,000; los de oficios agrupados en el NCI 25,000 (NUB tenía 12.000) y el G&MWU, 14,000. El SIMA, sindicato de cuadros y no perteneciente a la TUC hasta finales de los ochenta, 10,400 afiliados.

[30] No obstante, hubo intentos repetidos por parte de ISTC de absorber a NUB. Finalmente, la fusión se realizó en 1985.

[31] Ambos suman en torno al 70% de los cargos sindicales elegidos en España desde principio de los ochenta. La proporción es similar en los comités de empresa integrales.

salvo excepciones mantuvo una estrategia posibilista, de '*insider*' (entrev. con A. Puerta), acorde con sus estrechas relaciones con el PSOE y los gobiernos socialistas. Cercanía que contrasta con el carácter más combativo de Comisiones Obreras (CC.OO.) que aun siendo plural en composición, se ha situado en la órbita del PCE/Izquierda Unida y ha sido siempre partidaria de la simultaneidad negociación-movilización.

En cuanto a la correlación de fuerzas, ésta ha sido muy estable en la siderurgia integral. Sólo en AHM era Comisiones la primera fuerza sindical (60%), mientras que UGT ha sido tradicionalmente mayoritaria en el grupo AHV[32] si bien Comisiones –y ELA- han ido reduciendo distancias (19/18 en 1990). Tanto en Veriña como en Avilés, la UGT obtenía ligera ventaja pese a que su influencia es allí menor que en AHV. USO es la tercera fuerza en Ensidesa y ELA, principal sindicato vasco desde 1980, sólo es relevante en las plantas de Etxebarri y Lesaca[33]. De todas formas, más allá de diferencias ideológicas y estratégicas, a nivel de fábrica la relación personal resulta determinante (entrev. con P.L.Piñeiro).

Esta diversidad se vio reforzada en BSC por la separación existente entre trabajadores de oficios (*craft*) y los de producción y en la siderurgia integral española entre «técnicos y administrativos» (cuadros) y «especialistas y no cualificados»[34]. Con frecuencia, los sindicatos de 'crafts' y de cuadros mantuvieron una postura enfrentada con la corriente principal de sindicatos 'de clase', los cuales nunca han terminado por aceptarlos. En España, existían

---

[32] Gracias a su fuerte presencia en las instalaciones de cabecera de Sestao-Baracaldo. En el período 1972-4 llegaron a los 3.500 trabajadores (AHV-AHM). Entrevista con D.P.L. Piñeiro. En 1988 proclamaba que el 20,3% de la plantilla (1.480 trabajadores) estaba afiliado a la UGT.

[33] Por lo que respecta a los sindicatos *radicales* (ESK-CUIS y LAB en AHV, CGT en Ensidesa) su presencia era minoritaria; lo que sumado a una postura contraria a cualquier reducción de plantilla, les mantuvo al margen de las negociaciones.

[34] Dos tercios de los empleados de la integral española están catalogados como 'obreros y aprendices' y el resto aparecen como 'empleados' (una proporción común en toda Europa).

colegios electorales diferenciados, pero la influencia de los sindicatos de cuadros (ACE, CC) se ha visto amortiguada por la extendida afiliación de los cuadros intermedios a UGT, Comisiones o ELA y la mencionada rivalidad AHV-Ensidesa, pues sus posturas se han destacado por un acusado particularismo.

Ello no fue así en BSC donde los sindicatos de cuadros han sido marginales y la distinción se plasmaba entre oficios y producción. La NCC[35] agrupaba a los primeros y a la altura de 1984, contaba una representación similar a los poderosos ISTC e NUB (Bamberg, 1986:77). Una distinción organizativa que reflejaba puntos de vista e intereses diferentes, como puso de manifiesto la huelga de 1980 y la privatización de 1988.

2. Inter-plantas.

> 'the power of union laid at the plant level and no works would die in the last ditch for other their works, they 'would lift a finger but certainly not a fist'. Entrev. con J.Bray.

El sentido de pertenencia a una empresa es muy acusado en la siderurgia, y tiene sus orígenes en un pasado formado por empresas independientes con una sólida base regional, que en España se mantuvo formalmente hasta 1993. La misma dimensión y longevidad de dichas empresas ha favorecido la consolidación de culturas empresariales particulares, reforzadas por potentes equipos técnicos y una combativa y organizada masa sindical, formada por trabajadores de altos salarios (por antigüedad) y de difícil recualificación en su mayoría y que abarcaba desde el ingeniero y el directivo medio hasta el trabajador manual.

Desde un principio, asistimos a un reparto de papeles 'conflictuales' (García Becedas, 1989) según el cual las federaciones

[35] De acuerdo con Ovenden (1978: 94) los miembros de las 30 organizaciones afiliadas a la NCC eran los que más tenían de ganar de una reorganización y modernización del sector y los únicos que defendieron una mayor implicación de los sindicatos en la estrategia de la empresa.

discutían los aspectos sectoriales mientras que la negociación salarial y de condiciones de trabajo quedaba en manos del comité (*work council*). En España, la democracia alumbró un sistema mixto de representación por el que coexistían el comité de empresa y las secciones sindicales; el primero agrupa a los delegados elegidos por los trabajadores, en cada planta y en cada grupo; las segundas incluyen los afiliados de cada sindicato (Zufiaur, 1985). En Gran Bretaña, pese a no existir en general representación unitaria de los trabajadores (comité de empresa), las relaciones laborales se han caracterizado por la centralidad del lugar de trabajo (Visser, 1992). En concreto, la labor de los '*shop steward'* ha sido determinante en la postura de los trabajadores británicos frente a la reconversión. Los niveles salariales, que se negociaban a nivel local en BSC, no ofrecían diferencias apreciables a la altura de 1975.

Esta división en torno a los dos 'cleavages' sindicato/planta ha sido una fuente de continuos problemas para el sindicalismo siderúrgico. En todo momento, las direcciones centrales intentaron evitar luchas internas entre delegados de diferentes plantas lo que requirió una mezcla de diplomacia, disciplina y propuestas 'de agregación' maximalistas que satisfacieran a todas las partes. La labor era más complicada en BSC, donde la amplia autonomía de los *shop stewards* permitió a la compañía enfrentar a unas plantas con otras[36]; labor cuasi imposible una vez la influencia de las cúpulas sindicales (ISTC en concreto) se erosionara de forma irremediable tras la huelga de 1980 y el durísimo ajuste. Por el contrario, en España las federaciones del Metal han mantenido cierto control sobre el proceso y la negociación de los sucesivos planes de reestructuración.

En resumen, en cuanto a la posición de los sindicatos en la red, podemos hablar de una comunidad formada por *'two and a half insiders'* a finales de los setenta. Como ya he mencionado se trataba

[36] Por ejemplo en septiembre de 1980 ISTC intentó convocar una huelga general en defensa de la planta de Corby, lo que fue rechazado por los otros sindicatos. Estos habían recibido notificacion de la dirección de BSC (R. Scholey) según el cual el mantenimiento de Corby implicaría mayores excedentes en otras plantas, como Redcar.

de una red 'opaca' y especializada, por lo que los sindicatos se contentaban con ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones. Además, los británicos tradicionalmente han visto los acuerdos a nivel nacional como una amenaza a la autonomía de la negociación dentro de la empresa; por otro, los sindicatos españoles -en fase de formación- carecían de puntos de acceso formalizados y debían su influencia a las movilizaciones y a sus contactos con las fuerzas de izquierda a nivel local.

2.2.2. Los intereses territoriales.

Cuadro 3. Datos regionales.

1998	PAÍS VASCO	ASTURIAS	ESCOCIA*	GALES*
POBLACIÓN (miles)	2.095,9	1.088,2	5.136	2.913
DENSIDAD	287	103	66	240
DESEMPLEO	23	20.9	8	8.1
% EMPLEO IND*.	37.9	29.3	26.3	30.2
PIB/HAB (UE 15=100)	92	60	97	84
VAB p.m. (millard. Euros). 1994	14.4	6.1	20	9.7
VAB. 1993	27.2	10.4	44.6	24

* datos de1995. Fuentes: **Eurostat**. 1996. «Regiones: anuario estadístico»; Papeles de Economía Española, 1999: 80:293.

En toda Europa, los antiguos complejos minero-siderúrgicos-navales se han visto abocados, por la fuerza de las nuevas pautas y orientaciones económicas a procesos de transformación de su base industrial y en general de declive económico relativo: Sarre, Valonia, Noreste de Inglaterra, Lorena, etc. En estos lugares, ni el sector servicios ni las instituciones públicas han creado suficientes alternativas de empleo, por lo que el desempleo se ha mantenido por encima de la media[37] pese a la emigración de parte de su mano de obra.

[37] Por ejemplo en el período 1979-85 el sector manufacturero escocés perdió casi un 30% de su empleo (171.000) mientras que el de servicios sólo crecía en 50.000. (Moore y Booth, 1985:200).

Décadas de declive industrial y cierres han extendido un '*discurso de la crisis'* entre la opinión pública de estas regiones, basado en 1) la glorificación del pasado industrial, considerado como característica esencial de la región; 2) el agravio comparativo frente a otras regiones 'favorecidas' y 3) críticas a 'la falta de un empresariado nativo innovador' y 'al abandono por parte de la Administración Central'.

En todos los casos, las plantas integrales eran pilares de la economía local, en su condición de proveedoras de un alto volumen de empleo local, altos salarios y un conjunto de empresas auxiliares así como de servicios[38]. En su mayoría pertenecían a empresas emblemáticas, cuya tradición se remontaba a los orígenes de la industrialización: en la ribera del Clyde o en las Rías de Bilbao o Avilés, dichas plantas eran vistas no sólo como 'vitales' para el futuro económico local, sino como símbolos de una tradición industrial en vías de desaparición. Todo ello les convertía en perfectas candidatas de este tipo de discurso de crisis.

En este sentido, todo ajuste industrial a gran escala debe tener en cuenta la dimensión territorial del problema. En las regiones siderúrgicas, la dependencia económica del tejido industrial respecto a estos sectores y el alto potencial movilizador de los trabajadores favoreció la creación en torno a estas empresas/plantas amenazadas de coaliciones de intereses cuyo objetivo principal es la obtención de un mayor nivel de ayudas públicas, como forma de mantener el máximo de puestos de trabajo y modernizar las instalaciones. En este contexto, pese a su deseo de minimizar la dimensión pública del problema -y los recursos-, las autoridades públicas son obligadas a intervenir: en previsión de costes electorales y desórdenes públicos, muestran una mayor *tolerancia,* por lo que los recursos destinados a su gestión son superiores a aquellos recibidos por otras industrias/empresas de base territorial menos firme (García Blanco, 1994:969).

---

[38] En 1992, CSI estimaba que cada empleo perdido en AHV arrastraría cuatro más en la comarca; en el caso asturiano la proporción era 1:3, similar a la estimada para Gales.

En España, esta dimensión territorial resulta más evidente por cuanto los enfrentamientos entre empresas integrales *se reprodujeron* en el nivel de comunidades autónomas (Navarro, 1989). En menor medida, esto ocurrió en Gran Bretaña con la rivalidad entre las plantas galesas, escocesas y las del Noreste de Inglaterra. En la presente investigación he tratado de demostrar cómo estas *union sacreés* más o menos estables han tenido una clara influencia en el sentido final de las políticas aprobadas (Mény y Wright, 1986).

En esta investigación me centraré en las cuatro regiones más afectadas por la reestructuración siderúrgica, todas ellas situadas en la 'periferia atlántica' (Rokkan y Urwin,1983:22): Asturias-País Vasco y Escocia-Gales. De los cinco complejos integrales con que contaba BSC a finales de los setenta, dos se encontraban en el Sur de Gales (Port Talbot y Llanwern), y otro en Escocia (Ravenscraig)[39]. Existían otros enclaves siderúrgicos implicados, tales como Sagunto (Comunidad Valenciana) o el área de Sheffield (*South Yorkshire*), pero sus estructuras económicas regionales eran menos dependientes –con intereses opuestos al de la siderugia integral en muchos casos[40]. Si a este contexto unimos un mayor dinamismo, entenderemos que la reconversión careció del impacto socio-política de los casos elegidos.

Los orígenes de la siderurgia escocesa moderna se sitúan a comienzos del XIX[41], favorecida por la existencia de abundantes yacimientos de carbón. Durante el siglo siguiente, la demanda fue impulsada por el desarrollo industrial británico que culminaría en los años previos a la Gran Guerra; en aquel entonces, la ribera del

---

[39] Los otros dos se situaban en la costa Noreste: Redcar (Teeside) y Scunthorpe (Humberside).

[40] Así, la influencia de AHM en la economía valenciana, apenas se extendía más allá de su comarca del Camp del Morvedre (Carpí, 1994).

Sheffield es un área de larga tradición siderúrgica, pero como en el País Vasco, el pilar del tejido industrial se encuentra más 'aguas abajo': aceros especiales, fundición, cubertería, máquina herramienta, etc.

[41] En 1818 los 'Clyde Iron Works' fueron inaugurados en Tollcross, en las cercanías de Glasgow (Payne, 1979).

Clyde construía la tercera parte de la flota británica, lo que dio lugar a una amplia industria auxiliar, toda ella consumidora de acero y basada en el comercio transoceánico (Quinn, 1981). País de Gales es otra zona de larga tradicón siderúrgica (en particular hojalata), si bien las malas comunicaciones con los centros de consumo siderúrgico británicos y un menor desarrollo económico dificultaron el desarrollo de la industria siderúrgica hasta bien avanzado el siglo XX.

En la segunda posguerra, la economía escocesa comenzó un lento declive incluso respecto a la deficiente evolución británica. El declive se convirtió en crisis en la década de los setenta cuando los sectores que le habían aupado bordaron el colapso: construcción naval, textil, siderurgia, minería, etc. Así, en aquella década la comarca de Glasgow (Strathclyde) perdió el 12% de sus empleos netos: el desempleo, la emigración y los cierres industriales pasaron a dominar la agenda política escocesa.

Los síntomas de recuperación, como en el caso vasco, no aparecieron hasta finales de los ochenta. Así, el Este (zona de Aberdeen) pudo beneficiarse de los periodos de altos precios de la energía a comienzos de los ochenta y noventa y la actividad financiera de Edimburgo se ha mantenido. Sin duda, el fenómeno más significativo experimentado en Escocia (y en Gales) ha sido el alto flujo de inversiones extranjeras a partir de la segunda mitad de los ochenta; ello ha permitido el establecimiento de nuevas industrias, en especial de electrónica (‘*Silicon glen’*). Esto ha supuesto que en 1995 el 35% de la producción manufacturera escocesa esté en manos de empresas extranjeras; junto con otra región en reconversión como Gales (30%) encabezan la clasificación británica (*Financial Times*, 11-6-98).

Los comienzos de la reconversión española transcurrieron en paralelo a un delicado proceso de transición política que devolvió a la cuestión territorial a lo alto de la agenda política. En 1975, al igual que los sindicatos habían sido legitimados por su oposición a la dictadura, existía un amplio consenso en torno al hecho que la democratización no podía separarse de una reforma en profundidad del centralizado régimen franquista.

El análisis del proceso descentralizador en España escapa a los objetivos de la presente investigación, baste decir que durante la redacción del texto constitucional había un cierto acuerdo en conceder una amplia autonomía a las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) y realizar una descentralización más bien administrativa en el resto del Estado, siguiendo el esquema de 'estado integral' de II República. No obstante, este equilibrio nacionalidades/regiones ha resultado problemático: en ausencia de instituciones formales de cooperación, las relaciones centro-periferia terminan siendo bilaterales y competitivas (Colomer, 1997). La dinámica del agravio combativo entre regiones y el deseo de sucesivos ejecutivos centrales de frenar las demandas de los nacionalismos periféricos ha originado una situación fluida, que han desembocado en un 'cuasi federalismo' que coexiste con disputas endémicas entre la adminitración central y las autonómicas.

Asturias y el País Vasco han compartido con otras tantas regiones de antigua industrialización graves problemas de obsolescencia de su tejido industrial. A finales de los setenta, la Cornisa Cantábrica seguía siendo la sede de la industria básica española[42], por lo que resultó muy afectada por la reconversión industrial. Su especialización en sectores en declive le restó flexibilidad para adaptarse a los cambios del entorno económico, de tal forma que el comportamiento económico del Norte durante los últimos veinte años ha sido inferior a la media española[43], tanto en términos de empleo como de renta. En el 'quinquenio negro' de 1980-85, las dos comunidades mencionadas perdieron la quinta parte de su empleo industrial y pese a que sólo representan el 7% de la población, acumularon el 12% de la pérdida neta española. Los problemas son de índole estructural y de difícil

[42] En 1990 la industria suponía el 34,06% del VAB regional en Asturias y el 35,7% en el País Vasco.

[43] El VAB industrial vasco ha crecido un 4,5% anual en el período 1978-92; el asturiano 0,45%. Mientras la media española ha sido del 5,2%. Más datos sobre convergencia regional, en *Información Comercial Española*, nº762. Mayo 1997.

solución; así cuando llegó la recuperación, Asturias y el País Vasco fueron las únicas comunidades que siguieron perdiendo empleo industrial.

Cuadro 4. Crecimiento medio anual del PIB regional.

Tasa crecim. anual PIB	1960-75	1975-85
País Vasco	7	-0.25
Asturias	5.5	1.1
España	6.7	2.5

En 1975 culminaban 15 años de crecimiento acelerado que habían situado al País Vasco a la cabeza española en producción y riqueza; la sexta comunidad en la actualidad. A ellos les siguió un década marcada por los conflictos políticos, desempleo y cierre de negocios. En concreto, el territorio perdió entre 1975-86 150.000 empleos en el sector industrial (-36%), una cifra absoluta similar a la pérdida escocesa, si bien con un 40% de su población; el desempleo se mantenido en niveles superiores a la media española durante la mayoría de los ochenta. Con posterioridad a 1986, la economía vasca ha vuelto a crecer por encima de la media española (su PIB p.c. es del 113% en 1995), si bien con un dinamismo menor que otras regiones punteras como Cataluña o Madrid.

Históricamente, su devenir económico ha estado íntimamente ligado al hierro. En 1855 entraba en funcionamiento la primera siderurgia española con carbón mineral ('Nta. Sra. del Carmen') en los alrededores de Bilbao. En los noventa, el País Vasco que representa menos del 6% del PIB español, produce en torno al 40% del acero y un 39% de laminados españoles[44]. Asimismo, la siderurgia ha generado desde sus orígenes una importante industria

[44] De acuerdo con las "Cuentas Industriales" de la Comunidad, la siderurgia vasca (4,5mT/año de acero y 40.000 empleos incluidos los transformadores) suponía el 9,2% del empleo industrial y el 13% del VAB. Vasca era la única siderurgia integral privada, cinco de las diez de aceros comunes y casi todas las de aceros largos especiales.

auxiliar, que ha sido el puntal del tejido productivo vasco hasta fechas recientes. De hecho, en el momento de su disolución en 1993, AHV tenía la mayor plantilla de la región y era la tercera empresa vasca por facturación.

Las vinculaciones sociales, laborales e históricas de Altos Hornos de Vizcaya, la empresa vasca más representativa del siglo XX, traspasaban el ámbito económico y no pueden ser entendida sin referencias a su entorno inmediato: la Ría bilbaína, que concentra a más del 45% de la población del País Vasco y desde la que se difundió la industrialización al resto de la región a finales del XIX. En su Margen Izquierda, se situaban las grandes empresas, símbolos del poderío económico vasco: AHV, 'La Naval', 'Euskalduna', Babcock Wilcox, etc. Asimismo, la Ría ha sido un bastión del movimiento obrero vasco. Décadas de crisis y de ajuste laboral la han convertido en la comarca vasca más deprimida -30% de desempleo- y donde sucesivos planes de revitalización han tenido sólo un éxito parcial[45].

El asturiano es un sistema económico más concentrado que el vasco, donde pequeñas y medianas se empresas se reparten por todo el territorio Históricamente, la región se divide entre un enclave industrial en torno a la cuenca central, fuera del cual la industria ha sido tradicionalmente escasa. Dicho enclave es el «ocho» formado por el triángulo Avilés-Gijón y las comarcas mineras del Nalón-Caudal, con la capital Oviedo como punto de intersección. Su desarrollo económico se ha basado en las industrias de cabecera, pertenecientes a un capital exógeno -foráneo o público[46]. La

[45] Así por ejemplo, el proyecto 'Abra Industrial' es un sociedad pública que busca regenerar y asentar nuevas industrias en los terrenos de la antigua AHV en Sestao (360.000m2). Tras numerosas disputas entre gobiernos central y autónomo, la SEPI se ha hecho con el 61% del accionariado y prevé invertir en ese área 7.000m pt. el período 1994-2001.

Aunque en menor escala, existe «Industrial Siderúrgica» en la comarca de Avilés con el mismo objeto regenerador.

[46] Así, el INI empleaba al 45% de la mano de obra industrial asturiana a fines de los setenta y en 1990 todavía al 41%. El empleo agrario se

ausencia de un fuerte empresariado nativo ha sido una constante de la realidad asturiana, de tal forma que «no hubo proceso de proto-industrialización sino ruptura radical con la sociedad antigua» (Köhler, 1996:29). Así, las grandes empresas han impuesto sus estilos operativos, imágenes y valores al entorno (Gutiérrez y García, 1990:8). A comienzos de los noventa, Ensidesa seguía siendo una pieza clave del entramado económico asturiano, pues suponía el 22,5% de su PIB industrial frente al 5,4% que suponía AHV en el País Vasco (Sadei, 1990:30).

Asturias ha sido la región española que peor comportamiento económico ha ofrecido en este período, la única que no ha convergido con los indicadores europeos y ha sufrido un deterioro demográfico y económico acelerado desde 1983. La caída del bienestar no ha sido mayor debido al estancamiento demográfico, al papel de la empresa pública en los años de crisis y a las transferencias públicas de renta que en 1985 suponían un 27,3% de la renta familiar frente a una media del 21% en España (Gutiérrez. 1994:19). Unas tasa de paro elevada incluso para la media española encubre una tasa de actividad del 44,5% (50% en España y 60% en la UE).

Finalmente, el caso galés presenta ciertas similitudes con el caso asturiano, si bien su comportamiento económico reciente ha sido mucho más favorable. Ambas regiones presentan una estructura económica y demográfica tradicionalmente débiles, una menor conciencia nacional y en consecuencia un menor peso político dentro de sus estados[47]. La industria básica (siderurgia y minería) se concentrado históricamente en los valles del Sur de Gales, un área diferenciada productiva y culturalmente del Norte rural y gaélico-parlante. Tras haber pedido más de 100.00 empleos en minería y siderurgia en el comienzo de los ochenta, su cercanía a los áreas de crecimiento inglesas -'corredores' de la M4 y A55- y la fuerte

---

mantiene por encima del 15%, mientras que es insignificante en el País Vasco.

[47] El PIB p.c. en Gales en 1995 era de 8.440 libras, frente a 10.137 en el conjunto de GB.

inversión extranjera[48] han facilitado la superación de la crisis y la renovación de su tejido económico. Todo ello, sin perder su especialización industrial, que supone el 28,2% del PIB regional frente al 22,3% de la media británica. En la actualidad, la electrónica de consumo y los componentes de automoción (20.000 empleos) son los sectores más importantes, a los que hay que sumar el desarrollo financiero y de servicios de la zona de Cardiff, de tal forma que en 1992 la región presentó por primera vez desde 1924 una tasa de desempleo inferior a la británica. No obstante, la escasez de empresas nativas compitiendo en los mercados internacionales supone una amenaza para el futuro económico de la región (Cooke et al, 1995).

Así, la apuesta de BSC por las plantas allí situadas explica que en 1991 la región produjera un tercio del acero británico (5,7mT), más que en 1981; esto contrasta con la desaparición virtual de la siderurgia en Escocia. En concreto, BSC empleaba en 1991 a 12.000 de los 13.500 siderúrgicos galeses; no sólo en las plantas integrales de Port Talbot y Llanwern, sino también en fábricas de hojalata, un producto de larga tradición en Gales (*Welsh Economic Research Unit*, 1994).

Características de los grupos de presión territoriales.

Tanto la estructura económica regional como la organización territorial del Estado han condicionado las estrategias de los actores a la hora de afrontar la reestructuración industrial de las cuatro regiones indicadas. En primer lugar, hay que indicar la presencia o no de poderes territoriales autónomos: mientras en España se ha

[48] La 'Welsh Development Agency' ha conseguido atraer inversiones extranjeras por valor de más de 10.000m de libras (13% del total británico), desde que se hizo con las competencias de fomento en 1983. Destacan las conseguidas para las áreas siderúrgicas: en Newport -cerca de Llanwern-, donde LG ha anunciado una inversión de 1.700m de libras. *Financial Times*, 10-7-97.

dado un profundo proceso de descentralización[49], Gran Bretaña ha sido hasta 1997 un Estado centralizado, donde el conjunto *Westminster-Whitehall* ha sido la fuente principal de poder. Los intereses regionales en España contarían con un gobierno regional más cercano y presto a defender sus intereses.

En segundo lugar, el diferente calendario del ajuste situó a los intereses regionales británicos y españoles en dos contextos diferentes. Los 'lobbies' siderúrgicos británicos centraron su actuación en Londres pues para cuando a finales de los ochenta, las autoridades comunitarias estrecharon el control sobre la siderurgia europea, Gran Bretaña había terminado prácticamente el ajuste. Por contra, en España, el ajuste fue más tardío y en paralelo a un proceso de adhesión a la CE, que condicionaba buena parte de las opciones del gobierno central, por lo que los grupos de interés pudieron diversificar su trabajo entre gobiernos autónomos, administración central o de forma creciente, Bruselas.

A continuación, me referiré brevemente a cada uno de los grupos de interés territoriales:

En primer lugar, el '*lobby'* siderúrgico asturiano ha girado tradicionalmente en torno a dos ejes: los *sindicatos* y la empresa pública. Allí, los primeros han mantenido una proyección pública y una solidez sin parangón en el resto de España; aún hoy, los líderes sindicales forman el 'núcleo duro del frente común regional' en contra del declive industrial y su presencia es constante tanto en los medios de comunicación regionales y partidos de izquierda, como en las movilizaciones generales/locales (entrev. con R.Gutiérrez)[50]. Si añadimos que la izquierda (PSOE-IU) ha monopolizado alcaldías y gobierno regional hasta la década de los noventa, nos haremos una idea del poder sindical en Asturias. Relevancia social que contrasta

[49] Si en 1981 las administraciones autonómicas suponían el 2,9% del gasto total de las Administraciones Públicas en 1992 la cuota llegaba al 25%.

[50] Las federaciones del metal y de la minería agrupan casi los dos tercios de los afiliados a los grandes sindicatos, los cuales ejercen un patrocinio sobre las fuerzas de izquierda similar al que mantenían la TUC y el partido laborista en anteriores décadas.

con la discreción del empresariado. En este sentido voces críticas (Cuervo, 1999:73) apuntan que en ocasiones las movilizaciones debían más a defensas de poder que a razones sociales.

La *empresa pública* es considerada en Asturias de forma equívoca: por una parte es "un cáncer", una fuente de ineficiencias y por otra se le reconoce su papel de soporte fundamental del tejido industrial asturiano (Zárraga, 1994:192). En ese sentido, la empresa pública es percibida como una generadora de recursos para el entorno y Ensidesa es un caso prototípico[51]. Esta dependencia explica que hasta fechas recientes, la reindustrialización de la región haya sido exigida al gobierno central y en concreto al INI.

En el País Vasco, el conflicto político ha suplantado en buena medida otro tipo de cuestiones. En concreto, Altos Hornos no ha contado con el apoyo de un '*lobby*' vasco duradero y cohesionado; más bien ha debido confiar en su propia capacidad de influencia y en el peso socio-político de su comarca, ambas decrecientes. En realidad, la relación de AHV con el Gobierno Vasco y con el PNV en particular, no ha sido tan estrecha como la existente entre Ensidesa y el gobierno asturiano. Por un lado, tradicionalmente la empresa ha estado orientada hacia el mercado español[52] por lo que era el Ministerio de Industria el actor a influir; por otro, dentro del reparto de esferas de influencia realizado en la década de los ochenta entre nacionalistas y socialistas, dicha empresa y su comarca han correspondido a estos últimos; en consecuencia, de este entorno han provenido los apoyos que AHV ha contado desde mediados de los ochenta. Ello venía favorecido por la propia dimensión del problema, que superaba las capacidades del gobierno autonómico. Todo ello condujo a que AHV fuera "un problema del gobierno socialista" (entrev. N°25)[53].

---

[51] Sindicatos y gobierno regional tienen reservados puestos en el Consejo de Administración de Ensidesa desde 1986.

[52] Ni en sus mejores tiempos el País Vasco ha sido capaz de absorber más del 60% de la producción de AHV; por ejemplo en 1982 apenas un tercio de su producción se consumía allí (Pérez Agote, 1983).

[53] Finalmente hay que señalar que no se puede hablar de "un interés siderúrgico vasco", por cuanto los objetivos de AHV han sido diferentes e

En el caso británico, los *lobbies* territoriales han sido objetos de una amplia literatura (Midwinter, et.al. 1991). Tanto Escocia como País de Gales, en su condición de naciones del Reino Unido han mantenido una serie de instituciones propias y una acusada *constitutional identity* antes del actual proceso de *devolution*. Más clara en el caso escocés, dada su soberanía en áreas como Educación, Justicia o Salud y una mayor conciencia nacional. Todo ello explica que de forma similar al caso vasco, las cuestiones escocesas tengan una gran relevancia en la política británica, por encima de su peso demográfico o económico relativo[54].

> ' The Scottish Office did not have responsibility on the steel industry but because of the importance and employment of steel in Scotland, we had a 'shadow' role to make sure that the Scottish interests were defended'. K.McKay.

En el último siglo, estos territorios han encontrado un '*acomodo institucional'* según el cual la ausencia de autonomía en muchas áreas vendría compensada por una privilegiada representación en el centro del poder Whitehall-Westminster. Allí sus intereses están representados -al igual que Irlanda del Norte- por las oficinas territoriales. La *Scottish Office* (1885) es la encargada de reconciliar las demandas locales con las políticas emanadas del centro y mantener su credibilidad en ambos espacios. Tarea complicada, más aún durante el período conservador, partido minoritario en ambas regiones (Hennessy, 1990). Como bien explica la cita, el personal de la *Scottish Office* realiza un seguimiento del resto de los departamentos y ha creado extensas redes y vínculos por todo *Whitehall*, con el objetivo de salvaguardar los intereses escoceses[55].

---

incluso opuestos a los de los productores privados -acero común o especial-, más cercanos al gobierno vasco.

[54] Asimismo, la representación parlamentaria escocesa (72 actas) se ha mantenido estabilizada pese a la pérdida de peso demográfico.

[55] La carencia de los recursos necesarios para hacer un seguimiento exhaustivo de lo que ocurre a su alrededor se ve paliada por el acceso a la

En esta labor, la habilidad y el status político del secretario de turno dentro del gabinete ha sido un factor esencial.

Los recursos financieros y humanos de la oficina escocesa no son desdeñables[56] y sus competencias se han ampliado en las últimas décadas; su financiación se basa en un cupo anual establecido mediante la 'Fórmula Barnett', que al igual que el sistema vasco permite unos niveles de gasto público por persona en Escocia superiores a la media estatal (Sharpe, 1993). De hecho en 1990, la Oficina fue responsable del 60% del gasto publico en Escocia. La Oficina galesa, por su parte, más reciente (1964), goza de menos atribuciones y el puesto de Secretario tiene un menor prestigio que al del escocés[57].

Si bien su 'ethos' intervencionista ha ido diluyéndose a medida que transcurría la 'década larga' conservadora[58], la *Scottish Office* se ha convertido -junto a los Comités parlamentarios escoceses[59]-, en el

---

redes informales de *Whitehall* y en nuestro caso, por sus conexiones con dirigentes y sindicalistas de las plantas escocesas.

[56] Mientras el DTI ha visto cómo en el período 1978-93 su presupuesto se reducía a la mitad en términos reales, el de la oficina Galesa ha aumentado en más de un 50% y la escocesa en un 23,5% (Thain y Wright, 1995). Esta última contaba con 13.400 empleados en 1990, un 90% contratado en Escocia.

[57] No obstante, sus 2.400 funcionarios tienen la exclusiva competencia sobre medio ambiente, transporte, sanidad y educación (*Financial Times*, 10-7-97).

[58] En palabras de Hennessy (1990) «[las oficinas regionales] *son una especie de satrapías keynesianas en un entorno monetarista*». Un claro ejemplo de activismo lo constituyo el mandato de P.walker en la 'Welsh Office' (1987-90).

[59] Los comités parlamentarios escoceses están más desarrollados por la existencia de una legislación propia. Por un lado existe el '*Scottish Grand Committee'* que agrupa a los 72 parlamentarios escoceses y algunos foráneos de tal forma que refleje el equilibrio partidario de los Comunes. Además, dos o tres *Scottish Standing Committees* analizan la legislación apropiada y la adecuan a las peculiaridades escocesa. Finalmente encontramos a la Comisión Parlamentaria de asuntos escoceses (*Select Committee on Scottish Affairs*).

centro neurálgico del famoso '***Scottish lobby'***. Sin duda se trata de uno de los más poderosos y experimentados *'lobbies'* regionales y consta de una variada gama de grupos de interés '*which pursue their own policy agendas within Scotland while contributing to the wider lobby within British government'* (Midwinter et.al., 1991:76). Dicha variedad le otorga diversos puntos de acceso a la toma de decisiones y una gran flexibilidad[60]. *'Fighting the Scottish corner'* se ha convertido en una práctica respetable para los funcionarios de la '*Scottish Office'*, parlamentarios escoceses, el '*Scottish Council'*[61], la rama escocesa del TUC, la prensa local, la comunidad financiera e incluso las iglesias dominantes. En la coyuntura recesiva de las últimas décadas, estos grupos han superado sus diferencias a la hora de defender, con éxito notable- 'instituciones' económicas y financieras escocesas, tales como el '*Royal Bank of Scotland'*, los astilleros de Lithgow y Govan, el sector pesquero y por supuesto, Ravenscraig.

> 'the obvious venue was issue lobbying, each time there was a issue that could affect Ravenscraig (closure of Gartcosh, failure to invest), it was not tackled on its own merits, but as part of the big picture. The objective was to put pressure on the Cabinet, where it was thought the decision was to be taken'. Alf.Young.

En este sentido, la cuestión siderúrgica en Escocia ha estado capitalizada casi desde su comienzo por la viabilidad el complejo de Ravenscraig, uno de los temas estrella del debate político escocés durante el período 1979-93 -junto con la lucha por la autonomía y la '*poll tax'*. Incidentalmente, ello ha supuesto que la política siderúrgica británica haya estado condicionada por el l*obby* escocés. La serie de grandes cierres que se produjeron en la zona de Glasgow

---

[60] No olvidemos, la abundante presencia de escoceses y -galeses- en los puestos dirigentes sindicales y del partido laborista.

[61] Se trata de una organización independiente financiada en su mayor parte por subscripción voluntaria y que reúne a empresarios, sindicatos y representantes de la Administración. Por ello se la conoce como el 'Parlamento industrial' escocés (Moore y Booth, 1989).

en 1977-83 (Linwood, Lithgow, etc.) encresparon el tradicional sentimiento de abandono por parte de Londres y convencieron a las fuerzas locales de que había que poner límites al desmantelamiento industrial[62].

> 'Ravenscraig is one of the last surviving symbols of Scotland's industrial position in the world'. STUC, cit. en Moore y Booth, 1985:294.

Dicho esto, la defensa de la siderurgia en Escocia puede remontarse al menos a 1957, cuando una amplia campaña de presión obtuvo del Gobierno de McMillan la decisión 'salomónica' de dividir la inversión prevista en dos trenes de laminación en caliente a construir en Ravenscraig por los Colville y en Port Talbot por R.Thomas & Baldwin: a tal efecto la "Iron and Steel Bill" de 1960 les concedió generosos préstamos (Upham, 1997: 41)[63]. En gran medida fue una medida de política regional, pues se esperaba que mediante esa importante inversión la economía escocesa pudiera modernizar su estructura industrial y acceder en la producción de bienes de consumo duradero (Warren, 1965:94); esta decisión fue seguida de la instalación 'voluntaria' de otras empresas de automóviles y fábricas de aluminio, todas las cuales cerraron en el quinquenio 1976-81 (Linwood, Invergordon, Bathgate). Las características de la campaña de presión escocesa en torno al tren ya anunciaban las movilizaciones de los ochenta: informes de viabilidad económica, delegaciones unitarias a Londres acompañadas de

---

[62] *...the line has to be drawn somewhere to prevent crumbling what remains of Scotland's manufacturing base'*. Editorial. *The Glasgow Herald*, 29-11-1980.

[63] En contra de la opinión de los propietarios de Ravenscraig, los Colvilles, que no veían mercado para los productos de tren. A decir de todos los expertos, el proyecto hubiera tenido más viabilidad de haberse construido en la desembocadura del Clyde.

Ello hubiera requerido una enorme inversión, impensable ya que la copnstrucción del tren puso a los Colville en una delicada situaicón financiera; los 70m de libras que supuso el tren de Port Talbot llevaron a la empresa galesa a la quiebra en 1962.

contactos informales con elementos 'afectos', batería de preguntas en el Parlamento y amplia repercusión en la prensa.

Durante la década de los ochenta, el papel dirigente del '*lobby*' ha correspondido al '*Steel Campaign Trust'* cuyos miembros son autoridades locales[64], el *Scottish Council*, los sindicatos siderúrgicos, la prensa escocesa y la sección escocesa del TUC (STUC). Es de destacar la actividad de esta última -815.000 afiliados a comienzos de los ochenta-, la cual ante al ausencia de un Parlamento propio, amplió su área de interés sindical hasta erigirse en el portavoz escocés por excelencia.

En el caso galés la movilización ha sido menor, tanto por la menor relevancia de su '*lobby*' como por el hecho de que las instalaciones principales no corrieran peligro. Como ha ocurrido en el caso asturiano, el discurso de la crisis y la defensa del patrimonio industrial han estado monopolizadas por la minería, cuya posición competitiva era mucho más delicada.

2.2.3. La dimensión europea.

> '...that the entire French-German production of coal and steel be placed under a Joint High Authority, within an organisation open to the participation of other European nations'. Declaración de R. Schuman, 8-5-1950.

Esta declaración del ministro de exteriores francés señalaba el comienzo de la construcción europea y se concretó un año más tarde con la firma del Tratado de París, origen de la 'Comunidad Europea del Carbón y del Acero'. La CECA, con sede en Luxemburgo, ha sido la primera de las instituciones supranacionales europeas[65]. Pese a su naturaleza económica, la motivación principal de su creación

---

[64] Hasta su disolución a principios de los noventa, el *Strathclyde Regional Council* aportó financiación y recursos humanos al *Trust*. Luego, los *District Councils* (Motherwell, Monklands, etc.) continuaron la labor.

[65] El Tratado de Roma unificaría en 1957 las diversas Comunidades existentes y la Comisión tomó el relevo de la Alta Autoridad en 1965.

era de carácter político. Los "padres fundadores" de la CE (el propio R.Schumann, J.Monnet) consideraron que cualquier proyecto de construcción europea pasaba por la solución al problema de las relaciones franco-alemanas. Existía un temor al restablecimiento de los cárteles nacionales que tantos conflictos habían originado en el período de entreguerras y creían que la puesta en común del carbón y del acero -materiales estratégicos para la reconstrucción y la guerra- pondría las bases de una convivencia pacífica. De acuerdo con la visión funcionalista entonces dominante, la colaboración en estos sectores sería en palabras de J.Monnet 'el gesto limitado pero decisivo' que más tarde se difundiría a otros ámbitos, incluido el político (Urwin, 1991:44). El Tratado establecía un período de transición de cinco años que desembocaría en un mercado común para el carbón y el acero.

Este objetivo político no pudo superar por completo la tradicional división de los Estado miembros europeos entre 'liberales e intervencionistas' en cuanto a la orientación en política industrial (Grunert, 1987:228); división que ha paralizado durante décadas cualquier iniciativa en esta materia[66]. Así, el Tratado de París se caracteriza por cierta ambivalencia en sus principios rectores, lo que por otra parte le ha concedido una notable flexibilidad. En aquella época fue considerado un tratado liberal e innovador, pues los arts. 60, 65 y 66 establecían medidas sancionadoras de monopolios y prácticas restrictivas y el art. 4, una prohibición general de ayudas; no obstante, el art.58 concedía a la Alta Autoridad el poder de establecer un sistema de cuotas de producción y de acuerdo con el 61, un mecanismos de precios mínimos. Este sistema de precios de «puntos básicos» terminó favoreciendo la cartelización nacional del mercado europeo (Dudley y Richardson, 1999: 232) en un marco de '*competencia regulada'* Por el contrario, el posterior Tratado de Roma ignoraría el área industrial y sólo contemplaba algunas medidas de

[66] A pesar de la existencia de continuidades, hay que tener en cuenta que la actitud más o menos liberal de los gobiernos está condicionada por el grado de competitividad del sector en concreto (Menon y Hayward, 1996).

'integración negativa' (libertad de establecimiento, leyes de competencia).

Su organización preludiaba el esquema comunitario: Consejo de ministros-Comisión-Asamblea-Tribunal de Justicia. El órgano clave era la Alta Autoridad (Comisión), diseñada para ser la defensora del 'interés europeo', el motor de la integración (Glais, 1995). Sus atribuciones eran básicamente de dos tipos: control de mercado y políticas estructurales. En cuanto a las primeras, la Autoridad debería velar por la inexistencia de ayudas públicas, de prácticas restrictivas, la promoción de la investigación y el control de los precios -en algunos supuestos. Además, los arts.46-47 le encargaban de la observación de los mercados y la elaboración de estadísticas y previsiones. El Tratado contempla asimismo acciones estructurales que mejorasen la situación de las comarcas siderúrgicas.

> «… Commission's authority rests on the willingness of governments and steel firms 'to use it as a totem of power under which a consensus of interests can be arranged». Dudley y Richardson, 1990:221.

Dicho esto, el Tratado mantenía los equilibrios inter-institucionales, pues para la mayoría de las medidas relevantes la Comisión requería del acuerdo del Consejo (art.58) y de la consulta con los gobiernos y empresas afectadas. En momentos de crisis, la Comisión podía señalar las cuotas nacionales, pero era la patronal siderúrgica europea (Eurofer) quien repartía las cuotas entre las empresas. Además, la Comisión dada la fragmentación de su proceso de toma de decisiones y los diferentes enfoques de sus direcciones generales, no puede considerarse un organismo monolítico. El Consejo de Industria (art.26) es el encargado de armonizar las acciones de la Autoridad y los gobiernos. El Coreper es clave en esta labor, pues las decisiones llegan pactadas al Consejo.

Como forma de incorporar otros grupos de interés que no fueran los productores en el proceso de toma de decisiones, el Tratado preveía la creación de un Comité Consultivo tripartito en el que estuvieran representados trabajadores y consumidores -las

habituales paganos de los cárteles siderúrgicos[67]. Eran elegidos por el Consejo de Ministros a título personal por dos años, si bien en la prácticas han sido más frecuentes la coaliciones nacionales que las funcionales. Carece de funciones de control y su papel -similar a la del antiguo Parlamento Europeo- es más bien legitimadora de las decisiones de la Comisión-Consejo (Grunert, 1987:263).

La coordinación de los mercados siderúrgicos la ha realizado la Comisión a través de dos tipos de políticas: control de los mercados y estructurales. En cuanto a la primera categoría, la Comisión es la encargada de velar por la transparencia de los mercados (arts. 60 y 65 CECA), la promoción de la investigación y en situaciones concretas, la regulación de los precios. Además, los arts.46-47 encargaban a este organismo la elaboración de estadísticas y proyecciones sobre los mercados y la política comercial siderúrgica con países terceros[68].

Las políticas estructurales por su parte están encaminadas a la mejora de las condiciones sociales de los trabajadores y su comarcas. Así, ya he comentado que la CECA concede créditos ventajosos a la construcción de viviendas, recualificación, establecimiento de empresas, complementos a la jubilación, etc[69]. Estos programas absorben la práctica totalidad del presupuesto CECA, quien se financia mediante una tasa (*prèlévement*) sobre la producción de acero y carbón.

---

[67] En 1993 este órgano tripartito constaba de 96 miembros, en los que cada país tenía una cuota de acuerdo con su producción de carbón y acero. El mismo método de representación utiliza Eurofer.

[68] Así, la Comisión publica los 'Objetivos Generales Acero' con información sobre oferta y demanda para el siguiente quinquenio; amén de previsiones trimestrales y la vigilancia sobre las importaciones.

[69] La CECA subvenciona en parte créditos a la vivienda (art.54), programas de reciclaje de ex-siderúgicos (art.56) y complementos salariales. Los beneficiarios en la década 1974-83 fueron 214.000 trabajadores -112.681 en Gran Bretaña. Globalmente, la CECA realizó entonces préstamos por valor de 3.957m Ecus, el 16,7% de las inversiones realizadas en la siderurgia comunitaria (*Unesid*, Junio, 1984).

La CECA se benefició de las décadas de crecimiento ininterrumpido que siguieron a su creación, para consolidar una relación de confianza mutua y de consenso en torno a los beneficios mutuos que la CECA reportaba a los países miembros, ninguno de los cuales se ha planteado abandonarla. Por otra parte, el apoyo decidido de otras instituciones comunitarias tales como el Parlamento o el Tribunal de Justicia consolidaron el papel central de la Comisión. En palabras de Milward (1984) '*the shotgun wedding settled into a bourgeois marriage'*. Dicha red de interdependencias que iba ser puesta a prueba con la llegada de la turbulenta década de los setenta.

Gran Bretaña renunció en primera instancia a formar parte de este organismo, de acuerdo con la doctrina churchilliana de '*of but not in'*. Así, en 1959 firmó un Tratado de Asociación con la CECA que significaba en la práctica un reparto de áreas de influencia, puesto que los intercambios mutuos eran escasos: sólo el 5% de las exportaciones siderúrgicas británicas tenía entonces como destino la CE (Milward, 1984); frente al 40% de la actualidad. La integración plena se produjo al ingresar Gran Bretaña en la CE en 1973.

España quedó fuera de las negociaciones CECA por razones políticas obvias. Tras la liberalización relativa del comercio exterior a principios de los sesenta, los intentos españoles de acceso al mercado europeo se vieron respaldados por la firma en 1970 de un 'Acuerdo Preferencial'; este tratado, ventajoso para la industria española, debe ser entendido en un contexto de clara expansión económica y concedía a España la posición de un país tercero 'dulcificado'.

2.3. Los 'outsiders'.

Además de los actores influyentes, en el círculo exterior (*outer circle)* a la comunidad, sitúo yo otros actores de importancia menor. Su menor visibilidad, los reducidos contactos con los centros de toma de decisión o la inadecuación de sus intereses

respecto a los objetivos de la red hicieron que su intervención en el *policy making* fuera tenue y esporádica. Por ello, recurrieron frecuentemente a la movilización pública como forma de contrarrestar su incapacidad como '*insiders*'.

2.3.1. Consumidores de acero.

Pese a que la siderurgia abastece a sectores fundamentales para las economías británica y española -automóvil, naval, bienes de equipo- la influencia que éstos han ejercido sobre las elaboración de políticas ha sido reducida. Mucho mayor ha sido su influencia vía mercados, dado el enorme poder de compra de algunos de ellos. En los años sesenta y setenta, los gobiernos europeos prestaron una especial atención a la inversión en siderurgia, a su protección arancelaria y a la regulación de su competencia; mientras los sectores transformadores -privados y atomizados- apenas se beneficiaron de la protección pública. Su suerte varió en los ochenta, cuando un contexto de precios deprimidos y exceso de oferta les permitieron gozar de un gran poder de mercado.

Tradicionalmente, tanto la *British Steel Consumers Confederation* (BRISCC) como las patronales sectoriales en el caso español (Anfac, Sercobe) han presionado por la aceleración de la reestructuración y la liberalización de los mercados siderúrgicos, sin entrar a valorar los cierres que llevaran consigo; su objetivo principal ha sido siempre 'la obtención de acero barato y de calidad'. En este labor de '*lobby*', han proporcionado abundante información a los organismos –nacionales o europeos- encargados de velar por la libre competencia en su investigaciones sobre los carteles siderúrgicos (DGIV). En Gran Bretaña, la Confederación ha colaborado con BSC en diversos proyectos en la última década. Su auto-disolución en 1993 indica hasta qué punto habían remitido los antiguos motivos de disputa.

Mayor relevancia posee el segmento de los almacenistas (*stockholders*) o distribuidores siderúrgicos, dedicados a la venta

al por menor y en algunos casos al procesamiento del acero comprado a los productores. En mercados comunitarios como Francia o Alemania, las grandes integrales cuentan con una posición dominante en este segmento[70]. A finales de los ochenta, frente a una cuota europea media 29% sobre la venta de productos siderúrgicos, tenemos países como Gran Bretaña donde los almacenistas independientes -asociados en el NASS- ocupaban el 35,8% en 1993 (50% en 1984). Cuota que en España llegaba al 49%.

En este último país, el racionamiento de la posguerra, acompañado de un activo mercado negro, permitieron a los almacenistas sacudirse el secular control de los productores integrales, los cuales contaban con un escasa penetración directa en el mercado (Martínez Ruiz, 1998). De hecho la relación de poder se invirtió completamente: mientras BSC vendía directamente a consumidores más de la mitad de su producción, empresas como Velasco o Gonvarri comercializaban el 45% de la producción de Ensidesa y el 27% de la de AHV (CSI 1992:38). El que los almacenistas pudieran pagar al contado reforzaba su posición negociadora frente a empresas aquejadas de endémicos problemas de tesorería.

En los dos países, la concentración del sector entre cinco o seis almacenistas reforzaba de forma sustancial su poder negociador frente a las siderurgias públicas. De esta forma, sacaron partido de unos negociadores burocratizados y poco interesados en los aspectos comerciales[71]. Esta situación se terminó cuando tras su privatización, tanto BSC como Aceralia comenzaron a comprar participaciones entre los almacenistas, de tal forma que en la

---

[70] En 1991 y dependiendo de países, entre el 50-80% de los almacenistas europeos estaban controlados por las empresa integrales (A.D.Little Consulting, 1991:30). En este sentido, la asociación europea de almacenistas (*'Club des Marchands de Fer'*), ha actuado en estrecha colaboración con Eurofer.

[71] En concreto, los proveedores y distribuidores de Ensidesa obtuvieron así pingües beneficios.

actualidad ya no constituyen un actor independiente[72]. En España algunos de ellos fueron incluso adquiridos por grandes productores europeos como Thyssen y Usinor.

2.3.2. Productores no-integrales.

Si bien BSC también produce acero eléctrico, la mayoría de su producción siguió el método integral hasta bien entrados los noventa. El eléctrico, por su menores costes fijos -capital, trabajo- y volumen de producción, reacciona con mayor flexibilidad ante las oscilaciones del mercado; en este sentido en su gran mayoría se ha mantenido en el sector privado. Existen dos tipos de acero eléctrico: los especiales y los comunes. Los primeros producen aceros de alto valor añadido -aleados- y apenas compiten con la integrales; en los dos países objetos de estudio, se han concentrado tradicionalmente el País Vasco[73] y *South Yorkshire*[74].

Por contra, los productores de acero común se han convertido en unos temibles competidores de los integrales. En primer lugar, la tecnología del horno eléctrico pone en cuestión las economías de escala sobre las que se basaba la producción integral; hasta fechas recientes la calidad les ha impedido competir en aceros planos pero lo serán en el futuro próximo. En econcreto, España junto con Italia cuenta con los productores más dinámicos y agresivos de Europa -a pesar de ser países con energía cara y chatarra escasa.

---

[72] Los almacenistas principales son BSSC (de BSC), C.Walker, Glynwed, B&T y ASD en el caso británico y Ros Casares, Barcelonesa de Metales, Comercial de Laminados, Gonvarri y Laminados Velasco en el español.

[73] En España en 1982 el subsector incluía a 24 empresas, con una producción anual en torno al millón de T de productos acabados; el 85% de los cuales provenía del País Vasco.

[74] Este área de Sheffield fue asimismo duramente afectada por la reconversión: en el período 1975-83, 18.000 empleos siderúrgicos directos desaparecieron en la comarca del 'Lower Don Valley'.

Durante el período de expansión económica, los productores independientes se beneficiaron de la ineficiencia de las integrales para ganar cuota de mercado: en Gran Bretaña ésta se duplicó en el período 1967-79, llegando a un 25% del mercado y una capacidad de 6mT/año. Además de dinamismo, los productores españoles se beneficiaron de una buena dosis de ayudas públicas (Aciones Concertadas) para modernizar sus instalaciones, de tal forma que a finales de los setenta producían en torno al 45% del acero español. Sus respectivas asociaciones, Siderinsa y BISPA han sido constantes en sus críticas a las subvenciones recibidas por las integrales, lo cual equivalía en su opinión a una competencia desleal.

Si bien la compra de Sheerness Steel y Manchester Steel por inversores extranjeros reforzó la posición de los productores independientes británicos en los ochenta, éstos han terminado dependiendo de BSC como suministrador. Ello pese a los esfuerzos de los gobiernos conservadores post-1979 por *privatizar* diversos segmentos (proyectos *Phoenix*) y protegerles así de la agresividad comercial de una renovada BSC[75]. Ya en 1987 ésta y las empresas *Phoenix* eran propietarias del 91,5% de la capacidad siderúrgica británica.

Por el contrario, en el caso español fueron las integrales -y en concreto Ensidesa- las que debieron ser protegidas de los productores privados tras la crisis; por ello, las relaciones de Siderinsa con la Administración han sido invariablemente difíciles. En 1981, ese enfrentamiento llevó a los aceristas comunes a abandonar la patronal siderúrgica -UNESID- y formar Siderinsa; así, los aceristas comunes negociaron su ajuste por separado, en una posición menos dependiente de la Administración, dada su mejor posición competitiva[76]. Dicho esto, la reciente toma de control en

---

[75] Como veremos más adelante, el gobierno obligó a BSC a desprenderse de una serie de líneas de negocio con el objetivo de formar '*joint ventures'* con mayoría privada.

[76] Así, tras una serie de ayudas indeterminadas en el período de la UCD, los productores recibirían 61.000m de pt. en el primer cuatrienio socialista y 80.000m más en el bienio 1987-88, esta vez a cambio de recortes de capacidad (Navarro, 1989:206).

M.Ucín y Aristrain por parte de Aceralia dibuja un horizonte similar al británico.

2.3.3. El Parlamento.

Ya he mencionado cómo el llamado modelo *'Westminster'* de gobierno parlamentario (Coleman, 1991:213) está basado en un poderoso Ejecutivo central, apenas fiscalizado por el Parlamento. Algo similar puede decirse del -en comparación- joven Parlamento español, al que también un sistema electoral más bien mayoritario (Montero, 2000), la férrea disciplina de voto y una serie de mayorías absolutas redujo a un papel legitimador hasta mediados de los noventa.

Las Comisiones son los órganos parlamentarios encargados de hacer el seguimiento de la política industrial, que raramente es tratada con cierta propiedad en los Plenos; además, los dirigentes de las empresas públicas deben rendir cuentas periódicamente ante dichas comisiones. En Gran Bretaña los sindicatos metalúrgicos, a través de sus 'sponsored MPs' laboristas y los diputados de circunscripciones siderúrgicas, realizaban constantes preguntas al Secretario del DTI de turno, respuestas que eran recogidas por los periódicos de ámbito local. En España, esta función la realizaron diputados de las comarcas afectadas, en particular Izquierda Unida-PCE y PNV.

> 'It was not the Corporation who gave us {MPs} information, but the local managers to the shop stewards and they to us and the Select Committee in order to make a thorough questionnaire'. Entrev. con J.Bray.

Los *Select Committees* han sido los encargados de realizar esta función de control del ejecutivo con posterioridad a 1979, en nuestro caso el de *Trade and Industry* (SCTI). Anualmente, este comité realizaba una o dos investigaciones en profundidad sobre el estado de sectores industriales concretos o bien de las empresas públicas

(British Leyland, BSC, Rolls Royce). Su predecesor (SCNI) [77] ya había elaborado a fines de los setenta un informe muy crítico sobre la gestión de BSC y posteriormente otro sobre la falta de comunicación mostrada por la dirección con los sindicatos. Es de destacar el papel de otra comisión parlamentaria, la de *Scottish Affairs* que ha actuado en paralelo en aquellos momentos en que ha estado en juego la viabilidad de instalaciones en Escocia (p.ej. Ravenscraig).

> 'It [the SCTI] ventilated the issues, though it did not change the closure events. What I think they probably did, they gave considerable publicity to the political lobby'. Entrev. con J.Bray.

No obstante el rigor de las preguntas, la capacidad de control que los comités ejercieron sobre el binomio BSC-Administración vino obstaculizada por la negativa de éstos a que tuvieran acceso directo a la contabilidad o a los planes *completos* de la empresa, lo que les hacía dependientes de la disposición gubernamental. A este factor había que añadir la confusa división de responsabilidades DTI-BSC y la amplia mayoría gubernamental.

Es difícil evaluar el impacto real de estos comités sobre las políticas; al menos mantuvieron algunas de estas cuestiones dentro de la luz pública. De esta forma, cuestiones siderúrgicas salían del marco de la comunidad política habitual y eran discutidas con notable rigor y publicidad (Judge, 1990:62)[78]. Estas situaciones eran aprovechadas por los '*outsiders*' -sindicatos, parlamentarios de

---

[77] El 'Select Committee of the Nationalised Industries' fue creado en 1956. En enero de 1978, dicho comité envió un *Sergeant at Arms* a la oficina central de BSC con el objetivo de obtener la información requerida.

[78] En concreto, el SCTI se ha destacado por la presencia de diputados laboristas procedentes de distritos 'siderúrgicos' y por tanto con conocimiento de causa y gran interés en los testimonios de directivos de BSC y ministros. Hasta mediados de los ochenta, el sindicato ISTC 'apadrinaba' a dos diputados. En general el comité se ha destacado por ser favorable a la participación sindical y mostrar un enfoque acendradamente británico.

localidades afectadas, productores privados- para dar a conocer a la opinión pública sus quejas a través de memoranda y testimonios.

En España, la Comisión de Industria en el Congreso rara vez ha convocado a personas ajenas a la dirección de las empresas. De la lectura de los debates se desprende que más que un objetivo de recolectar información, en ellas se ha dado una continuación de la discusión en plenos, en el que indefectiblemente los representantes del gobierno defendían las actuaciones de las empresas públicas y la oposición las atacaba.

3. Políticas heroicas.

3.1. Profesionalismo.

> ' In all the Nationalised Industries there was a kind of relationship between the management and the civil servants responsible for overseeing the industry which was primarily aimed at having a quite life and not facing up to problems'. Entrev. Nº13.

En el capítulo anterior me he referido a la interdependencia como una condición necesaria para la creación de comunidades -e incluso de redes. Pues bien ahora intentaré explicar cómo durante el período de estabilidad y expansión anterior a la crisis, la interdependencia formal ocultaba una preeminencia real de los intereses de las empresas tanto en España (Fraile, 1991) como en Gran Bretaña (Dudley y Richardson, 1990). Es cierto que administración y empresas se necesitaban mutuamente y que eran altos funcionarios/políticos y directivos quienes tomaban las decisiones estratégicas, pero no lo es menos de que aquellos carecía de los conocimientos, recursos e incluso de la voluntad necesarios. Por ello, con gran frecuencia el 'interés nacional' de acero en abundancia y a precios asequibles, se "confiaba" en manos de los directivos de las empresas.

No existía un 'lobby' industrial a nivel nacional: si en Gran Bretaña, los planteamientos financieros y mercantiles han gozado de mayor influencia que la defensa de la manufactura, en España

la razón debe buscarse en una endeble tradición industrial, muy dependiente de la protección pública.

La Administración central española ha carecido tradicionalmente de los recursos necesarios para proveerse de una visión alternativa en estos temas[79]; cuando poseían conocimientos sobre la materia provenían de antiguos empleados de las empresas importantes del sector, con lo que su actuación no resultaba por lo general imparcial. Este desconocimiento estaba muy extendido en el alto funcionariado británico (los 'mandarines'), fruto de una formación 'generalista' y más financiera que empresarial. Una cuestión no baladí, pues reputados autores como Hennessy u Ovenden (1978:199) consideran para otras áreas que resulta casi imposible sobrestimar el papel de lo que Heclo y Wildavsky denominaron '*Whitehall Village'*.

La preeminencia de los intereses profesionales se observa claramente en la cuestión del control (*accountability and control*), aspecto tratado extensamente por la literatura sobre el sector público. Desde un enfoque agente-principal, podemos decir que, al igual que en la empresa privada, la asimetría de información hace que el principal -dueño- no pueda controlar al agente -directivo. Ahora bien, este problema de agencia se ve agravado aquí con existencia de un elemento intermedio, que es el político electo y que actúa a la vez como principal y agente (Gámir, 1999: 49). Por otro lado, mientras en el sector privado la actuación de una empresa puede ser medida por el valor de sus activos y acciones, en el público este juicio es mucho más difícil dada la multiplicidad de objetivos: además de los criterios económicos encontramos otros como el 'interés social' o territorial o el oportunismo político. La ausencia de mecanismos de control internos estaba agravada tanto por la imposibilidad *real* de quiebra como por el bajo grado de competencia del sector siderúrgica español. Así, la discrecionalidad de los directivos fue amplia y las consecuencias con frecuencia catastróficas.

---

[79] La ocupación tras 1982 de las escalas superiores de funcionarios profesionales por nombramientos políticos quebró el poder de los grandes cuerpos burocráticos (Nieto, 1995:25), pero no aumentó el nivel de experiencia empresarial dentro de la Administración

Yo defenderé en esta investigación que en aquellos años el control ejercido por parte de la administración sobre los planes en curso era más aparente que real. Ello incluso en Gran Bretaña, donde la ola de nacionalizaciones 1945-51 había creado el mayor sector público empresarial de la Europa Occidental[80]. Desde sus orígenes, las relaciones entre *nationalised industries* y la administración británica fueron peculiares. Los gobiernos laboristas no quisieron que dichas empresa estuvieran controladas por los ministerios respectivos, por lo que diseñaron una *'arm's length relationship'*. Esta relación 'distanciada' suponía que el ministerio correspondiente aprobaba sólo las opciones estratégicas, algunos nombramientos y realizaba el control financiero 'a posteriori' mientras que el día a día correspondía a la dirección de las empresas públicas (Barberis y May, 1993:176)[81], las cuales tenían una personalidad jurídica diferente.

En la práctica la división entre cuestiones 'comerciales' y 'políticas' era un tanto confusa, pero a la vez parecía ser del agrado de ambas partes, por cuanto diluía la responsabilidad de ambas. Al igual que en España, la negociación políticos-directivos presenta unos costes de interferencia que son aceptados por ambas partes a cambio de subsidios y cierto poder de decisión sobre la estrategia empresarial. Más allá de las quejas de los directivos públicos sobre las 'interferencias políticas', sólo en contadas ocasiones impuso el gobierno decisiones, y entonces más bien por motivos políticos o sociales. Así, las decisiones se tomaban tras una negociación dinámica en la que las personalidades podían resultar decisivas (Dunkerely, 1992:396).

---

[80] En 1979, empleaba a 1,85m de trabajadores, el 8,1% de la mano de obra total y el 11,1% del PIB (Abromeith, 1986:5).

[81] El esquema se denomina 'Morrisoniano' en honor de su creador, el político laborista H.Morrison.

La *1974 Industry Act* creó en la *National Corporation Board*, que debía encargarse de coordinar las estrategias de las empresas públicas. No obstante el proyecto nació vacío de contenidos y en su fugaz existencia se centró en la situación de 'British Leyland'.

> 'BSC was often able to run rings round the generalist civil servants supervising it from the sponsorship division'. Grant, 1995:87.
> '{..in 1982}, Not many people were in the Division {Iron and Steel}. Concentrated on the steel were very few: adding the domestic side and the EC side, a core work of about 10-12'. Entrev. con S. Bowen.

Lo habitual era que la administración recibiera las conclusiones de las empresas en forma de planes, donde no abundaban las alternativas o los datos comparados/comparables con otras siderurgias[82]. Por ello, el funcionario-analista terminaba confiando en la alta dirección para que cumpliera con dicho objetivo y terminaba aprobando lo presentado siempre que se mantuviera dentro de lo financieramente razonable y no hubiera cierres o ajustes de plantilla 'peligrosos' políticamente (Abromeith, 1986:59). Como acertadamente apuntan Dudley y Richardson (1990:6), cuanto más dinero invertía la administración en ese sector, mayor era su necesidad de confiar en ellos: '{BSC} *was able to use the system in order to further its own organisational ends*'; esto es, una relación agente-principal sin mecanismos compensadores.

> "[...] Los ejecutivos de la empresa pública están sometidos a presiones de autoridades municipales y autonómicas y otros grupos como sindicatos". "[...] En la gestión es difícil dilucidar responsabilidades y existe una gran descoordinación". Declaraciones de J.M. García Hermoso (presidente CSI). MM. Septiembre 1994.

En España, la hegemonía de lo privado era mucho más acusada y puede hablarse incluso de *captura*. El proceso industrializador se ha caracterizado por la intervención de los grupos de interés que favorecieron la implantación de un modelo de desarrollo 'hacia adentro' desde fines del XIX (Simón, 1997). Así, la intervención pública no ha hecho sino reforzar sus posiciones de privilegio. En concreto, la siderurgia española ha sido un grupo de interés

[82] En Gran Bretaña, los planes solían fijarse en el medio plazo (3-5 años), dentro de este tipo entraban los de inversión y ajuste laboral. Además las empresas públicas rendían cuentas anualmente a sus gobiernos y a las comisiones parlamentarias correspondientes.

prototípico, con amplia experiencia en el 'lobby' político, no en balde su cartelización es temprana incluso para parámetros europeos y sobrevivió a la Guerra Civil. Supervivencia lógica, pues los grandes industriales fueron uno de los puntales del régimen desde sus comienzos y por otra parte el desarrollo del sistema productivo no fue nunca uno de los principales objetivos de la jerarquía franquista, más preocupada por el mantenimiento del orden público y las 'instituciones fundamentales': Iglesia, Ejército, Movimiento. Autores como Navarro (1988) han demostrado cómo el sistema arancelario benefició en aquellos años a los siderúrgicos privados en perjuicio del sector transformador.

De hecho, las políticas públicas en la España pre-democrática se elaboraban en un contexto diferente del resto de Europa Occidental, marcado por la falta de libertades, un balbuciente estado del bienestar, bajos impuestos, paternalismo, etc. En lo que quedaba fuera de estas cuestiones 'básicas', los ministros gozaban de amplia autonomía, si bien tenía que negociar con Hacienda -o en los sesenta, con la Dirección de Planificación- los recursos globales con que contaba (Gunther, 1997). La reglamentación era sobre el papel intensa, pero generalmente actuaba en beneficio de grandes industriales y bancos, que eran los que se encargaban de hecho de las políticas industriales. Esta 'captura' impidió la creación de comunidades de políticas industriales dotadas de un discurso y unos intereses diferenciados, sustituidas por comunidades de base sectorial, opacas, oligopólicas y crecidas al calor de la protección pública (Fraile, 1992).

Esta 'colonización' de la Administración ha condenado a las empresas públicas a un papel 'subsidiario' durante la mayor parte del siglo; ello pese a la existencia desde 1941 del Instituto Nacional de Industria. El INI ha sido un organismo peculiar, producto de las ideas autárquicas predominantes en la década de los cuarenta, dentro del modelo del IRI italiano. Hasta el momento de su disolución en 1995, era el primer 'hólding' industrial español y uno de los más importantes en Europa, con 219.000 empleado en 1982 (Martín Aceña y Comín, 1991:51). Si bien en los setenta fue incorporado a Industria, a lo largo de su trayectoria ha mantenido siempre una

amplia autonomía, que variaba según las personalidades de su presidente y la del ministro de Industria de turno. '*La casa'* estaba dotado de una cultura empresarial propia, centrada en la producción nacional y la defensa de la empresa pública, así como un personal técnico más abundante y mejor preparado que el del Ministerio.

El INI era a la vez accionista principal y entidad financiera de sus empresas, si bien no asumía directamente la gestión de las sociedades. El instituto recibía los datos de sus empresas, nombraba los directivos de primer nivel y apadrinaba sus peticiones -o resultados- ante Industria o el MEH[83]. Ello dificultaba aún más cualquier seguimiento por parte los Ministerios de Industria o de Hacienda de los abundantes recursos públicos canalizados al sector siderúrgico durante las décadas de los sesenta y setenta (Albentosa y Zaragoza, 1982:80). Fuentes de ambos ministerios me han confirmado que «a veces no recibíamos la información suficientemente desagregada».

En concreto, la aparición de Ensidesa como productor no supuso un replanteamiento del oligopolio siderúrgico privado liderado por AHV, pese a que uno de los principales objetivos del INI era la ruptura de dicho cártel. Dicho principio de *subsidiariedad* impedía a Ensidesa competir con los productores privados, por lo que se especializó en aquellos campos de producción que éstos no consideraran rentables[84] (Martín Aceña y Comín, 1991). En segundo lugar, hay que mencionar el nombramiento para los puestos importantes de los organismos públicos relacionados con el sector -DOEIS, DGSIN- de personas cercanas a las empresas privadas, en especial gentes procedentes de AHV (entrev. con J.I. Bartolomé).

---

[83] El tamaño y la heterogeneidad del 'hólding' permitían a los dirigentes de las grandes empresas (Iberia, Ensidesa, Endesa) generar sus propias estrategias en caso de que el presidente no mantuviera un fuerte control, lo que había ocurrido con frecuencia antes de 1984 (entrev. con A.Fdez. Segura).

[84] Así el 'mix' de productos de Ensidesa era de escaso valor añadido y destacaban la importancia de los semi-productos y los largos (28%) con sólo un 23% de recubiertos en la producción (34% AHV). Navarro, 1989. El *salvamento* de Uninsa no hizo sino agravar esta carencia.

Esta situación se mantuvo al menos desde los gobiernos 'de tecnócratas' hasta principios de la década de los ochenta (Ballestero, 1993). Durante sucesivas ajustes, los técnicos del INI fueron los principales valedores de Ensidesa, contrarrestando así en cierta forma la tradicional influencia de AHV en la DGSIN.

> '...What we do is to ensure that the basic economic assumptions which lie behind the Plan are acceptable'. K.Binning. *Under-Secretary* del 'Department of Industry'. HC 336, q364. Sesión 1980-1.

Por tanto, observamos dos estructuras de toma de decisiones que han favorecido las intervenciones públicas 'ad hoc' en temas industriales. En la mayoría de los casos, éstas venían motivadas por situaciones puntuales dotadas de un riesgo político (quiebras, despidos masivos) a evitar que fruto de una estrategia elaborada. Estas redes 'apolíticas' se regían por una serie de principios más o menos tácitos[85], cuya incoherencia venía camuflada por una coyuntura en expansión. Así, la defensa del interés nacional, la necesidad del consenso social o la rentabilidad son objetivos ciertamente divergentes pero entonces parecían compatibles. Dichos principios eran los siguientes:

1. '*Manager knows'*, lo cual era aceptado tanto por funcionarios como políticos o sindicalistas. Se confiaba en que las direcciones de la/s empresas al buscar su propio beneficio, obtendrían el objetivo de acero abundante y de calidad a precios razonables.

2. '*Managerial productivism'*. Si bien el coste financiero debía ser mantenido dentro de unos márgenes, la inversión industrial era buena 'per se' pues la demanda seguiría

[85] La *1967 Iron and Steel Act* es bastante explícita en sus cuatro objetivos:

a. Un suministro económico y eficiente de acero.

b. La promoción de las exportaciones y la I+D.

c. Tener en cuenta el bienestar de los trabajadores.

d. Que los ingresos de la Corporación sean suficientes para hacer frente a los gastos.

creciendo. Una visión optimista que nos habla del gran peso de los ingenieros en empresas públicas como BSC y Ensidesa.

3. Un nivel de interferencia *aceptable*. Los directivos necesitaban el apoyo financiero de la Administración, para lo cual era imprescindible que el ministerio de Industria defendiera con vigor frente a otros ministerios y a Hacienda su asignación presupuestaria y/o la protección arancelaria. A cambio, las empresas -celosas defensoras de su autonomía-, aceptaban unos precios intervenidos y una cierta interferencia 'política' del gobierno de turno a la hora de tomar algunas decisiones relevantes[86]. El resultado era una sólida interdependencia.

4. Consenso en torno al principio según el que cualquier medida de racionalización debía tener en cuenta las consecuencias sociales, los trabajadores. En BSC, la obligación de ser *'a good employer'* estaba recogida en sus estatutos; en la integral española se derivaba de una mezcla de paternalismo y temor a los problemas laborales de parte de la dirección, que no haría sino aumentar ya en democracia.

3.2. Voluntarismo.

La improvisación y el voluntarismo mostrado por los miembros de la comunidad alcanzó su apogeo en la década de los setenta. En aquel entonces, los gobiernos franceses, españoles, italianos o británicos realizaron considerables desembolsos en el sector siderúrgico siguiendo los postulados de los directivos de sus empresas siderúrgicas. Ello terminó siendo un grave y costoso ejemplo de '*blind leading the blind'*, por lo demás poco transparente desde el punto de vista del contribuyente. Planes como el *Ten Year*

[86] El president de BSC Ch.Villiers declaró que '…there has been a great interference since 1967, the Conservative governments in prices and Labour on closures, that has been damaging to the industry'. 'Committee on Welsh Affairs'. HC 371. Sesión 1979-80. q1264.

Strategy o el IIº Plan Siderúrgico español tendrían graves consecuencias una vez terminado el ciclo expansivo.

En el período 1945-75, la producción de acero había crecido a una tasa anual del 6.16%. Por tanto los productores eran optimistas y apostaban por una ampliación de capacidades para satisfacer la demanda. En estas comunidades cerradas, el optimismo era casi una condición de entrada, lo cual permitió que en los países desarrollados se elaboraran proyectos más o menos arriesgados (Dudley y Richardson, 1990:42). Todos querían seguir el ejemplo japonés[87] y así, en Estados Unidos en el período 1961-71 se invirtieron $21.700m y en la CE $18.500m., lo que les supuso a estos últimos ampliar la capacidad en 23mT/año (OECD, 1980:141)[88].

Si en Gran Bretaña el problema principal era la antigüedad de las instalaciones, en una economía cerrada como la española lo era la carestía de acero. Ya he comentado que sucesivos gobiernos franquistas intentaron solucionarla mediante tres instrumentos: 1) la tradicional protección arancelaria, 2) los créditos preferentes y exenciones fiscales a los productores para que aumentasen capacidad (Acciones Concertadas) y como última solución, su producción pública -Ensidesa. Dado el raquítico mercado español de capital a largo plazo, una industria intensiva en capital como la siderurgia se ha financiado históricamente de forma privilegiada (Albentosa, 1982). Mientras en BSC se solucionó el problema financiero mediante la nacionalización, en España los gobiernos autoritarios optaron por desarrollar la industria pesada con crédito oficial barato.

---

[87] El gobierno japonés, en concreto el famoso MITI, acordó con las siderurgias japonesas empresas una serie de cárteles y ayudas públicas que les permitieron quintuplicar su capacidad en sólo 15 años (140mT/año en 1980). Howell, 1986.

[88] En el período 1972-80 los rendimientos de las acerías han crecido un 47% en la CE-10 y se han duplicado en los trenes de laminación, lo que magnificaba el problema del exceso de capacidad (Houseman, 1991).

El I Plan Siderúrgico español (1964-74)[89] fue un éxito, pues consiguió triplicar la producción española y eliminar el déficit en la balanza siderúrgica y aún así ésta fue superada por el consumo. AHV, gracias a la entrada de USSteel en su capital pudo construir en la década de los sesenta una de las primeras acerías LD al oxígeno en Europa y el TBC de Ansio[90]; finalmente, en 1973 adquirió 'Laminaciones de Lesaca'[91]. Por su parte, siderúrgicos privados asturianos agrupados en Uninsa construyeron una planta integral en Veriña en buena parte con créditos preferenciales públicos; el proyecto quebró a los pocos años y tuvo que ser incorporado al INI. Pese a los logros, el retraso técnico seguía siendo considerable: en el año de 1962 AHV emprendía la renovación de su acería fluvial, mientras Usinor construía el primer complejo siderúrgico costero en Dunkerke, de acuerdo con el modelo japonés.

Como el consumo español per capita de acero era inferior al europeo, desde medios siderúrgicos se efectuaron proyecciones optimistas sin tener en cuenta la escasa relevancia en aquel eentonces del sector transformador de acero español. Ello impulsó a la Administración a elaborar un II PSN[92] que proyectaba un consumo doméstico de cerca de 20mT en 1982 (en realidad fue apenas superior a 8mT); para ello, era necesario elevar la capacidad integral de 7.7 hasta los 13mT/año, mediante una 'IV Planta'. Su

---

[89] De esta forma la producción española de acero pasó de 3,37mT/año a 10,34 una década más tarde (las integrales de 2,5 a 7,7mT). Los de acero común llegaron a 1,6mT/año y los de especiales al millón. La financiación pública de la 1ª acción concertada llegaba al 70% de la inversión, a un tipo de interés del 5,5% anual (negativo en términos reales).

[90] Sus 3.000m pt la convertían en la obra de mayor importancia realizada en la empresa. *Información*. Nº 1469. Octubre de 1991. En 1958 AHV había adquirido la "Basconia" en Etxebarri.

[91] Más allá del deseo de AHV de eliminar competidores potenciales, las circunstancias de la compra de esta empresa -e incluso su nacimiento- son un tanto oscuras. Entrevista con D. J.Mª Pérez Agote.

[92] El Plan consideraba una 2ª Acción Concertada para los aceros comunes y la declaración de la siderurgia integral como "industria de interés preferente". Esto es, créditos privilegiados que podían alcanzar al 70% de la inversión, libertad de amortización y exenciones fiscales.

concurso de construcción fue adjudicado a un consorcio liderado por AHV-AHM en 1972[93], que debía finalizar la IV Planta en Sagunto en 1982. AHV buscaba así por un lado aumentar su producción de planos de cara a un futuro ingreso en la CE y en cierta medida ofrecer una salida a los trabajadores de una cabecera claramente obsoleta.

Cuadro 5. Previsiones y producción real de los Planes siderúrgicos españoles.

Miles de Tns	**Previsiones**	**Producción real**
1974	12 000	11 473
1976	13 900	10 940
1978	15 900	11 345

Fuentes: Planes de Desarrollo del MINER.

En esta segunda ronda de ayudas, y en general en lo concerniente al III Plan de Desarrollo (1972-75) el descontrol fue mayor y los supuestos de rentabilidad aún más débiles. En muchos casos (p.ej. plan nuclear) detrás de la fraseología tecnócrata se trataba de contentar demandas de grupos de presión poderosos. Así, los siderúrgicos no integrales se lanzaron a construir hornos eléctricos con coladas continuas, con lo que su capacidad a fines de 1979 llegó a los 7mT/año, muy por encima de lo planeado; esto afectaba la viabilidad de Ensidesa cuya acería LD-II había sido construida para proveerles de palanquilla[94]. En total la siderurgia recibió los dos tercios del total de créditos excepcionales concedidos a la industria española en esta época (Navarro, 1989:80).

[93] AHM estaba participada en un 46.2% por AHV, US Steel con el 15%, y además una serie de bancos nacionales y cajas de ahorros. Por su parte, la Administración costeó la ampliación del puerto.

[94] Las obras habían comenzado en 1969 (entrevs. con D. F.Larraz y D.J.M. Agüera).

Esta acería sería cerrada en enero de 1988 tras haber producido tan solo 14,7mT de acero líquido.

Hasta bien entrado 1976, la confianza existente en Unesid y el MINER en torno al aumento futuro de demanda era casi absoluta: AHV repartió el máximo dividendo permitido en 1974-6, a costa de reducir su capacidad de autofinanciación. Ensidesa por su parte, pese a estar sujeta a un crónico endeudamiento contaba con la arcas públicas.

La siderurgia británica también participó en aquella época de optimismo desaforado. De acuerdo con las directrices marcadas por el 'Informe Benson' y el ejemplo japonés, la dirección de BSC elaboró en 1970 un ambicioso plan que pretendía aumentar la capacidad de 26 a 40mT/año y eliminar el retraso tecnológico. El primer plan global de la BSC contemplaba el cierre de las pequeñas y obsoletas acerías *open-hearth*, la ampliación de las cuatro grandes plantas costeras (Ravenscraig, Port Talbot, Llanwern y Scunthorpe) y la construcción de un nuevo complejo en Lackenby (Teeside) de 11mT/año. Era un informe cuando menos optimista: pese a estar en puertas de la entrada en el Mercado Común, consideraba que a comienzos de los ochenta las exportaciones habrían crecido un 65%[95] a la vez que BSC retenía el 74% de la cuota nacional (Bryer et.al.,1982). Como ocurriría con Ensidesa, los ingenieros-tecnócratas tendieron a focalizarse sobre las economías de escala potenciales en perjuicio de otras alternativas menos espectaculares: coladas continuas, hornos eléctricos, mayor inversión aguas abajo, etc[96].

El gobierno conservador de E.Heath, cuya plataforma electoral defendía la reducción del peso de lo público en la economía, puso grandes reparos a un proyecto de 3.000m de libras basado en supuestos tan arriesgados. De hecho, y más allá de su común posición favorable a la entrada a en la CE, las relaciones entre la dirección de BSC y el gobierno conservador fueron tumultuosas. La primera se quejaba de constantes intromisiones en la gestión empresarial y de la congelación de los precios en un contexto inflacionario. Como incluso reconoció el SCNI, dicho

[95] Esto suponía unos 10mT en 1980-81. En la práctica fueron 2,.3mT.

[96] Por ejemplo, como denunciaron los sindicatos (ISTC, 1980) sólo el 16% de las inversiones fue destinado a instalaciones acabadoras, las que producen mayor valor añadido; la proporción comunitaria era el doble.

mantenimiento era catastrófico para la rentabilidad de BSC y no suponía una mejora de la eficiencia del sector transformador sino un aumento de los salarios (Ovenden, 1978:186).

En principio, el DTI obligó a BSC a desinvertir (*spin off*) en aquellos sectores no siderúrgicos (química, ingeniería) también en áreas 'rentables' como los acero especiales. Incluso circularon rumores según los cuales el ministerio pensaba dividir BSC en dos compañías. A continaución encargó a la consultora McKinsey que evaluara de nuevo el plan de inversiones de BSC y creó una comisión mixta BSC-Gobierno ('*Joint Steering Group'*) en el que estaba presente el Tesoro. Tras muchos debates y pese a que el informe de la consultora era muy crítico con las proyecciones y los métodos de la compañía, el '*expertise*' de ésta se impuso a las reticencias del Tesoro. Así, en mayo de 1972 era anunciada la llamada '*Ten Year Development Strategy'*[97] que planteaba una capacidad-objetivo de 36-38mT/año en 1980-81 (BSC estaba entonces en los 27,5). En paralelo, y como compensación por la intervención de precios, buena parte de la deuda de la empresa fue condonada. Pese a la postura no intervencionista del gobierno conservador, los cerca de 2.000m de libras casi sin intereses que recibió BSC en ese período no tienen equivalente en Europa[98] (Dudley y Richardson, 1990).

El progresivo cierre de los instalaciones obsoletas ("open hearth") contemplado por el plan fue retrasado ante la acción decidida de los *action committees*. Estos comités fueron formados en las plantas amenazadas (Consett, Corby o Shelton) y su labor de presión fue muy eficaz. En este sentido se vieron favorecidos por la victoria del Partido Laborista en 1974 y en concreto por la elección como Secretario del DTI de T.Benn, perteneciente al ala izquierda del partido. Mr. Benn paralizó el calendario de cierres pese a la decidida oposición del presidente de BSC -Mr. Finniston- y creó la 'Comisión Beswick' que debía revisar el plan. En febrero de 1975,

---

[97] Vid. Libro Blanco (1973). 'BSC: Ten Year Development Strategy'. (Cmnd 5226). Londres: HMSO.

[98] '*...£2b largely free of interest on 1976-9'*. Ch.Villiers. BSC Chairman. HC 371. Q1253. Sesión 1980-1.

dicha comisión concluyó en favor de un aplazamiento de los cierres hasta 1980, lo que salvaba unos 13.500 puestos de trabajo si bien dejaba a la empresa en una situación delicada: en un sector en el que las economías de escala son fundamentales, BSC mantenía 23 acerías en funcionamiento (Bain, 1992:18).

La opinión según la cual la 'política industrial' es una amalgama de intervenciones a corto plazo e inconexas nunca ha sido más real que en la década de los setenta (Hayward, 1995: 11). El fin de la expansión iba a poner al descubierto el despilfarro y lo faraónico de muchos proyectos de este estilo en toda Europa (Tarento, Fos-Sur-Mer)[99]. Por ejemplo Bryer (1982) mantiene que entre 1967 y 1980, BSC invirtió 1.500m de libras en capital innecesario; por su parte, la rotación de activos en la integral española ha sido endémicamente baja, como demuestra la literatura (Navarro, 1989). No obstante hay que reconocer que el que los gobiernos español y británico mantuvieran los precios siderúrgicos artificialmente bajos pese al exceso de demanda, lo que impidió una mayor generación de fondos por parte de las empresas. Esto quizás podría haber evitado el callejón sin salida en el que se encontraron dichos gobiernos a finales de los setenta[100].

Sea como fuere, a la llegada de la crisis el exceso de capacidad obligó a abandonar muchos de esos proyecto, además sin haber completado -y en algunos casos siquiera comenzado- la adecuación de plantillas. El proyecto de la IV Planta fue archivado en 1977[101] y en ese mismo año la dirección de BSC reconocía lo infundado de las previsiones de demanda y que la capacidad objetivo no debía superar los 20mT/año. Las fuertes inversiones tuvieron su coste de

---

[99] En el trienio 1967-70, el estado francés concedió a la patronal siderúrgica francesa (CSSF) 11.275m de francos para modernizar y ampliar capacidades (de 23,3mT/año a 25,8mT). en la práctica la capacidad francesa en 1978 excedía los 32mT/año (Daley, 1986).

[100] Bryer (1982) estima en 2.1170m de libras el perjuicio que ello le supuso a BSC en el período 1967-80.

[101] De la que iba ser la mayor inversión industrial de la historia española (125.573m de pt. de 1971), sólo se desembolsaron 14.800m (Olmos, 1984).

oportunidad, pues por ejemplo los planes de Ensidesa y AHV no habían recibido fondos públicos suficientes, algo que luego se lamentaría (Navarro 1988:448).

En mi opinión la diferente evolución de British Steel y la integral española no puede explicarse porque la primera contara de partida con unas mejores instalaciones. Es cierto que en la integral española han sido los elevados costes de producción el origen de sus endémicos problemas financieros (Navarro, 1989:18), pero también lo es que si bien BSC contaba con un 'núcleo duro' de instalaciones relativamente saneadas, debía enfrentarse a un agudo exceso de capacidad, inexistente en el caso español.

De hecho, en 1975, ambas compartían el dudoso honor de ser las siderurgias europeas menos competitivas; años más tarde el MINER (1979) ponía de manifiesto que sólo la siderurgia británica se situaba por detrás de las integrales españolas: si la productividad de los siderúrgicos alemanes llegaba a las 300T/hora, la integral española oscilaba entre los 170-190T/h y BSC apenas superaba los 140[102]. Costes laborales inferiores[103] a la media europea no compensaban excesos de plantillas y de capacidad, instalaciones obsoletas, bajos niveles en colada continuas, alto consumo energético unitario y escasa atención al cliente y calidad. El resultado de todo ello era un alto endeudamiento: en 1978 los costes financieros eran del 12% en BSC y del 15.8% en Ensidesa (ISTC, 1980).

Tanto en España como en Gran Bretaña las políticas ejecutadas en las décadas anteriores habían favorecido la aparición de plantillas sobre-dimensionadas, alto absentismo, un irracional diseño industrial, y en general una gestión ineficiente.

---

[102] La comprabilidad de estas cifras es relativa, pues no hay dos plantas integrales iguales. Factores tales como el *mix* de producto, el criterio de «personal» o la política de saturación de la compañía deben ser tenidos en cuenta.

[103] En España las cifras eran de 85% y 75% respectivamente (*El País*. 26-3-1981).

Por su parte, ISTC (1980:32) defendía que los costes laborales de BSC eran incluso inferiores a los Ensidesa: 4.600£/empleado frente a 4.800; el sindicato situaba a la media alemana en 7.600.

Cuadro 6. Situación de la siderurgia integral española y británica en 1980.

1978	Media CECA	AHV	Ensidesa	Media SP*	BSC	Nippon Steel
Productivid. (T/pers/año)	208	165	187	172	102	416
V.A. /pers. (m pts)	1.8	1.3	1.3	1.25	0.9	2.9
Cargas financieras/fact. (%)	7.8	11.4	11.2	12	6.3	6.8
GBF /fact** (%)	7	7.4	6.1	5	0.4	15.6
Rtdos./factur. (%)	-6.5	-10.6	-12	-14.4	-9.9	0.9

* incluye los datos de AHM, muy inferiores a las de las otras dos.
** se consideraba necesario un ratio del 17-20% para asegurar la viabilidad a medio plazo. Fuentes: Navarro (1988) y elaboración propia.

3.3. Un diseño industrial inadecuado.

Este se basaba en dos defectos principales. En primer lugar, existían graves desequilibrios en el interior de las plantas, en las que se mezclaban instalaciones modernas y otras obsoletas y diferentes capacidades entre las diferentes etapas. Un correcto proceso integral requiere la adecuación en capacidad y tecnología entre al menos la fase de altos hornos, la acería y los trenes de laminación, lo que no ocurría. Esto era relativamente más grave en España, pues las cabeceras integrales se habían quedado un tanto anticuadas y sólo la de Veriña (ex-Uninsa) junto al puerto de Gijón podía considerarse competitiva[104]. Por ejemplo, AHM contaba con una cabecera -1mt/año- de 1922 y uno de los más modernos trenes en frío (TLF) de Europa, utilizado al 25%; como carecía de un tren en caliente (TBC) los planchones (*slabs*) tenían que viajar al Norte de España o a Fos-Marsella para ser laminados y luego volvían a Sagunto (Olmos, 1984:36). En las otra dos empresas, los desequilibrios eran si no tan

[104] Los hornos altos, baterías de coque, la acería LD y el tren de alambrón de AHV necesitaban reparaciones importantes (Navarro 1989:16). La de Avilés estaba proyectada para 1mT/año, no para el triple, por lo que los costes internos de transportes eran muy altos (CC.OO-AHV, 1983).

Por lo que respecta a las acerías, Kawasaki (1982) ponía de manifiesto que el tamaño medio de los convertidores en España era el más bajo del mundo, tras la R.P.China .

graves, cuando menos abundantes[105]. A decir del 'Informe Kawasaki', en 1982 Ensidesa se hallaba el mismo nivel que las empresas japonesas una década antes y la otras dos empresas incluso en un estado peor. Al menos, gracias a las fuertes inversiones de los años precedentes BSC contaba en 1977 con una serie de plantas integrales relativamente remozadas (Ravenscraig, Port Talbot), si bien rodeadas de una larga serie de pequeñas y obsoletas acerías: Bilston, Shelton, Ebbv Vale etc.

El segundo aspecto de este diseño industrial inadecuado es que buena parte de las plantas presentaban una desventaja locacional grave. Esto es, seguían la histórica pauta de localización en la cercanías de las cuencas mineras (Ravenscraig, Llanwern) o de los centros de población (AHV, Corby) y en muchos casos alejadas de puertos de gran calado (AHV, Scunthorpe). Desde los sesenta la mayoría de las materias primas son importadas y en este tipo de industrias donde se manejan millones de toneladas, los costes de transporte y manipulación resultan decisivos.

Si bien la ubicación -y distribución- de la planta de Avilés ha sido muy discutible, el caso de AHV era especialmente sangrante. Su diseño industrial, producto de sucesivas adquisiciones y ampliaciones, había originado un disparatado flujo interno de materiales. Las plantas estaban dispersas en un radio de más de 100 kms: en torno a la ría de Bilbao se situaban las fábricas de Sestao, Ansio y Etxebarri y en la cuenca del Bidasoa las fábricas transformadoras de Legasa, Arratzubi y Zalain. Finalmente, la capacidad teórica de la cabecera de Sestao (2mT/año) estaba por debajo del tamaño mínimo eficiente, en torno al 3mT/año. En este sentido, no se aprovechaban las economías de alcance -y de escala- tan importantes en las fases iniciales (coque, altos hornos). Además,

---

[105] Ensidesa se caracterizaba por la gran cantidad de líneas diferentes de pequeña y mediana capacidad, por si fuera poco especializados en chapa naval y estructurales, cuyos mercados, de un incierto futuro (como ocurría en Ravenscraig). La conexión de ferrocarril entre las dos plantas ha estado sujeta a los horarios de Renfe hasta 1997.

La acería de AHV resultaba insuficiente para alimentar los trenes de laminación y había que importar *slabs*.

su ubicación en un área densamente urbana la hacia difícilmente ampliable y estaba físicamente separada del TBC (Ansio-Baracaldo). Por si fuera poco, la ventaja de aprovisionamiento que suponía su cercanía al puerto de Bilbao se veía inutilizada por el hecho de que las materias primas debían ser descargadas primero y trasladadas en gabarras a la cabecera.

3.2.2. Una gestión deficiente.

Esta afirmación, si bien se desprende de la mayoría de las entrevistas realizadas, es de difícil demostración, por lo que será necesario matizarla. Durante décadas Ensidesa fue considerada el arquetipo de los defectos achacados a la Empresa Pública española: estructuras burocratizadas y poco flexibles, anarquía en la dirección y gestión, objetivos contradictorios, nombramientos arbitrarios, endeudamiento crónico, desprecio por el resultado y los temas comerciales (Martín Aceña y Comín, 1991). Allí, a la impronta militar de sus primeros directores se yuxtapuso una gestión burocrática, a cargo de una élite de ingenieros de minas. Al menos, la siderúrgica británica y AHV se beneficiaron -durante el período de estudio- de una dirección estable y con criterios más de mercado. Su importante poder de mercado y la existencia de algunas instalaciones modernas fueron desaprovechados por sus altos costes y mala gestión. El resultado era, en palabras de Fraile (1991:95), una "estrategia conservadora consistente con una política directiva de maximización de empleo y expansión del *output*".

Las tensiones laborales fueron atenuadas a costa de mantener un permanente exceso de plantillas y unos salarios independientes de la productividad, lo que no contribuía ni a la motivación de los empleados ni a la anticipación/búsqueda de nuevos productos o mercados[106]. En Ensidesa, décadas bajo el principio de

[106] En efecto, Ensidesa siempre se ha acercado a los nuevos mercados/productos (hojalata, recubiertos, chapa naval) con retraso respecto a las demás siderurgias. Entrevista con D. J.Mª. Pérez Agote. Si bien los motivos de esta tardanza varían según las fuentes.

subsidiariedad habían originado una gama de productos de bajo valor añadido; pese a que AHV producía recubiertos y 'tin-free', el valor añadido medio de los productos de la integral española era inferior incluso al de BSC.

La mala política comercial era un defecto común a las siderurgias integrales. Como en los mercados de posguerra la demanda superaba a la oferta, no había que esforzarse por vender la producción y la proyección exterior era escasa. Seguramente la lejanía respecto al cliente era más grave en las siderurgias 'públicas' (Ensidesa, BSC): mientras AHV vendía a usuarios finales el 59% de su producción Ensidesa apenas llegaba al 35% (CSI 1992:38); la media comunitaria rondaba el 70%. Esto explica la mencionada importancia de los almacenistas independientes británicos y españoles, los cuales obtenían pingües beneficios a costa de aquellos *dinosaurios*.

LISTA DE PRESIDENTES Y MINISTROS RELEVANTES DURANTE EL PERIODO ESTUDIADO.

COMISION EUROPEA	PRESIDENCIA	DGIII (Industria)	DGIV (Competencia)
1977-81	R.Jenkins	E.Davignon	N.Andriessen
1981-85	G.Thorn	E.Davignon	N.Andriessen
1985-88	J.Delors	K.H.Narjes	P.Sutherland
1989-92	J.Delors	M.Bangemann	L.Brittan
1993-99	J.Santer	M.Bangemann	K.Van Miert

GOBIERNO ESPAÑOL	PRESIDENCIA	MINER	MEH
1980-Oct.82	L.Calvo Sotelo	I.Bayón	Varios
Oct.1982-Jul.1985	F.González	C.Solchaga	M.Boyer
Jul.1985-Jul.1986	F.González	J.Majó	C.Solchaga
Jul.1986-Jul.1988	F.González	L.C.Croissier	C.Solchaga
Jul.1988-Jul.1993	F.González	C.Aranzadi	C.Solchaga
Jul.1993-Mar 1996	F.González	J.M.Eguigaray	P.Solbes
Mar 1996-	J.Mª. Aznar	J. Piqué	R.Rato

BRITISH GOVERNMENT	PRIME MINISTER	DTI*	TREASURY
1975-1979	J.Callaghan	E.Varley	D.Healey
1979-81	M.Thatcher	Sir K.Joseph	Sir G.Howe
1981-83	M.Thatcher	Lord P.Jenkin	Sir G.Howe
Jun-Oct 1983	M.Thatcher	C.Parkinson	N.Lawson
1983-85	M.Thatcher	N.Tebbit	N.Lawson
1985-86	M.Thatcher	L.Brittan	N.Lawson
1986-87	M.Thatcher	P.Channon	N.Lawson
1987-89	M.Thatcher	Lord Young	N.Lawson
1989-90	M.Thatcher	N.Ridley	J.Major
1990-92	J.Major	P.Lilley	N.Lamont
1992-	J.Major	M.Heseltine	K.Clarke
-Mayo 97	J.Major	I.Lang	K.Clarke

PRESIDENTES SIDERURGICOS	BRITISH STEEL	ENSIDESA	ALTOS HORNOS DE VIZCAYA
1976-79	Ch.Villiers		Varios
1979-83	I.McGregor	J.Mº Lucía	J.L..Burgos
1983-86	R.Haslam	F.Lozano	J.L.Burgos
1986-92	R.Scholey	F.Lozano	J.L.Burgos
1992-93	A.Frame	F.Lozano	J.L.Burgos
1993-96	Br.Moffat	J.M.García Hermoso	
1996-97	Br.Moffat	F.Prada	
1998-	J. Bryant	J. Alvarez Rendueles	

CAPÍTULO CUATRO

EL FINAL DE LA EXPANSIÓN.

1. Una nueva coyuntura

En este capitulo intentaré explicar cómo el tipo de *'policy community'* que se había ido desarrollando en las décadas precedentes no sobrevivió a los profundos cambios desencadenados a su alrededor. Estos cambios pusieron en cuestión las tradicionales reglas del juego y los valores centrales de la interacción. Así, el 'profesionalismo' y la opacidad dieron paso a la publicidad, la politización, los juegos de suma cero y la entrada de nuevos actores. Suma cero pues el exceso de capacidad, fruto de la caída en la demanda interna y de la creciente competencia exterior, supuso que los precios no pudieran asegurar la supervivencia de todas las empresas/plantas en un contexto de liberalización de flujos comerciales. El resultado fue la exacerbación en las divisiones internas en las redes.

Los altos costes económicos y sociales asociados al ajuste de la siderurgia y en general al de la industria pesada situaron dicha cuestión en lo más alto de la agenda política. Un aspecto relevante, pues buena parte de la fortaleza de estas comunidades sectoriales se basaba en su *opacidad*, de su aislamiento respecto a la opinión pública: los miembros influyentes de la red tuvieron que reaccionar.

1.1. El estancamiento de los mercados. 1974- .

A diferencia de otras empresas que han formado parte tradicionalmente parte del sector público, la siderurgia no es un *'price maker'* ni siquiera dentro del mercado doméstico salvo en casos de expresa protección pública; de hecho, el siderúrgico es un mercado en proceso globalización en el que los consumidores se han beneficiado del exceso de oferta para imponer sus precios. Por ejemplo, los precios en libras esterlinas corrientes de las exportaciones CECA de bobina caliente (*coil*) han permanecido estables en el período 1980-90; por lo tanto han caído en términos reales.

Como ya he mencionado, la década de los setenta supuso para muchos productores siderúrgicos europeos el fin de treinta años de expansión y beneficios. A la crisis sufrida por la economía en general y los sectores consumidores de acero en particular, hay que añadir algunos factores específicos que agravaron la situación de las siderurgias[1]. Por una parte, en los países desarrollados la demanda de acero comenzaba a declinar, ya fuera por una mayor eficiencia productiva o la competencia de materiales como el aluminio o los plásticos. Por otra parte los productos europeos, en especial los de menor calidad, estaban siendo desplazados en los mercados exteriores por los procedentes de países en desarrollo tales como Brasil o Corea del Sur; cuya cuota de mercado internacional aumentó en dicha década de un 8% al 21%. Sus bajos costes laborales les permitían competir en los segmentos menos sofisticados, pues cualquier país con un puerto de gran calado podía obtener sus materias primas básicas a precios internacionales (OECD, 1980:140). Si a todo esto le sumamos que fue entonces cuando las mencionadas

[1] En la década 1973-82, tanto el consumo siderúrgico español como el CECA cayeron un 25-27% (Bankinter, 1986). En Gran Bretaña la caída fue del 37%. En los países de la OECD en el período 1973-84, el consumo de acero por unidad de PIB descendió una media del 3.7% anual. *The Economist*. 9-2-1985.

inversiones en aumento de capacidad entraron en funcionamiento, nos haremos una idea del exceso de oferta originado[2].

Finalmente, en muchos países el encarecimiento de insumos como la energía o la mano de obra no pudo ser prepercutido a los precios siderúrgicos finales, pues ellos se encontraban sometidos a revisión oficial. En España y Gran Bretaña, países de tradición inflacionista, los gobiernos fueron reacios a liberalizar el sistema, lo que pulverizó los márgenes: las tarifas siderúrgicas españolas perdieron un 25% respecto al IPC entre 1974 y 1982[3].

En 1975 comenzaron las reducciones de plantilla en la siderurgia europea, la primera señal de despidos masivos desde 1945: en cinco años casi 200.000 trabajadores europeos abandonarían el sector, originando la devastación económica de comarcas enteras; otros tantos lo hicieron en EE.UU. Los índices de precios siderúrgicos se recuperaron en 1978-79 pero el segundo 'shock' petrolífero terminó con la era de desarrollo ininterrumpido, de tal forma que la producción de acero OCDE en 1995 -punto alto del ciclo- seguía siendo un 82% de la de 1973.

> {After the steel strike}... had not the EC arrangements and quota existed, we would have no strip industry left'. 'The arrangements were largely honoured'. R. Scholey. HC 208, q 354. Sesión 1983-4.

La ya comentada ineficiencia de BSC y de las empresas integrales españolas había permitido que productores privados y extranjeros aumentaran su cuota de mercado doméstico. Así BSC había pasado de una cuota doméstica del 70.4% en 1970 al 54.1% de 1975. Y la situación pudo haber sido más grave de no haber mediado una serie de 'acuerdos de caballeros' apadrinados por Eurofer y la

---

[2] En 1973, Europa, Japón y EE.UU. produjeron más de 400mT y sólo unos 280mT en 1982. Sadler (1992:81). En países como EE.UU., Japón o Gran Bretaña, la tasa de ocupación de las instalaciones no llegaba al 60%.

[3] Mientras el coste por tonelada fabricada del personal siderúrgico en 1979 era el 397% del de 1974 y el de la materias primas el 160%, su precio sólo había crecido un 67% (*El País.* 24-9-1980).

Comisión. Estos suponían un reparto de esferas de influencia entre los principales productores nacionales.

En un primer momento, las empresas siderúrgicas españolas reaccionaron ante la recesión doméstica con un fuerte empuje exportador, arropado por la protección arancelaria y las subvenciones a la exportación[4]: así, en el período 1974-80 las exportaciones habían quintuplicado su volumen y pasaron de suponer el 3% de la producción española al 40%. Ello permitió que la producción española creciera un 13%, lo que provocó la alarma de los productores CECA, los cuales presionaron a las autoridades comunitarias. El resultado fue que España debió firmar con la CECA un acuerdo 'voluntario' de contingentación de exportaciones[5]. De hecho, mientras la siderurgia europea reducía en un tercio sus plantillas en el período 1974-82, en España sólo disminuyeron en un 3,5%; la mayoría del ajuste laboral corrió a cargo del subsector integral que perdió 6.348 puestos (-14,3%).

No obstante, debemos tener presente que la mayoría de las exportaciones españolas tenía como destino terceros países (Medio Oriente, Norte de África, etc.) y eran en su mayoría productos largos (barras y perfiles); apenas un tercio de la producción integral se exportaba y solamente cuando el mercado interior se contraía. Por contra, dos tercios de las importaciones españolas, eran productos planos, en su inmensa mayoría provenientes del entorno CECA.

> "el Gobierno se mantiene firme en su decisión de no intervenir directamente en las empresas privadas en crisis, salvo cuando así lo

---

[4] Tras la tímida apertura comercial de principios de los sesenta -que a punto estuvo de hacer quebrar a AHV- la tasa de penetración siderúrgica en España quedó estabilizada en el 30%.

Todos los entrevistados coinciden en afirmar tanto el 'Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores' como la 'Desgravación Fiscal a la Exportación' eran otorgados con *generosidad* y constituían una subvención encubierta (Solchaga, 1997). En los círculos siderúrgicos se estimaba esta subvención en torno al 6.6% del valor de lo exportado.

[5] El cupo preveía unas exportaciones españolas de 850.000T/año en el período 1978-80; frente a los 976.000T que se habían exportado en 1976.

aconseje el interés estratégico nacional o sectorial". A. Rodríguez Sahagún (Ministro de Industria) en El País. 22-3-1978.

En cuanto a las empresas integrales españolas, pese a una capacidad ajustada, su falta de competitividad las había situado a en 1978 en una situación desesperada, incapaces de afrontarla por sus propios medios. A resultas de una fallida estrategia de diversificación, AHV se encontraba en 1975 -su último año de beneficios- al frente de una serie de filiales *problemáticas* y con unos fondos propios inferiores al 30% de su pasivo; sólo el proyecto de la IV Planta de Sagunto había absorbido el 54,4% del esfuerzo inversor en aquellos años (IKEI, 1980)[6]. La situación en Ensidesa no era mejor pues la incorporación de Uninsa había reducido los fondos propios a un 7%.

En este contexto, el primer gobierno de la democracia tuvo que intervenir y así la Ley 20/78 recogía una serie de medidas urgentes de apoyo: nacionalización de AHM y créditos para refinanciar las deudas de AHV con el BCI[7]. Aspecto éste difícil, pues sus principales accionistas (la Banca y US Steel) estaban muy irritados por el fracaso del proyecto de la IV Planta. Fracaso que achacaban a

[6] Según estimaciones de AHV, la 'aventura' de la IV Planta le supuso 7.950m pt en 1975-9; a ello habría que añadir 10.700m en planchones y 11.000m para compensar las pérdidas de sus filiales. "*Sin esas pérdidas, los fondos propios se habrían mantenido en torno al 63,5%"*. Pérez Agote, J.Mª. 1983.

[7] El capital de AHV fue ampliado en 1.500m hasta 10.500m pt. y se le concedieron 12.000m de crédito a bajo interés y largo plazo entre (privados 4-5.000m). Pese a ello, en 1981 AHV sólo había obtenido 4.500m. Finalmente, recibió 53.000m pt en compensación por la nacionalización de AHM (*El País,* 11-2-1978).

Por su parte, AHM cobró 2.800m pt. y Ensidesa 17.000m. *El País*, 24-12-1978.

la Administración por haberse equivocado en las previsiones y no haber 'respetado' un hueco de mercado a AHM[8].

El hecho era que si AHM suspendía pagos, arrastraría con ella a AHV y pondría en peligro no sólo a los bancos Vizcaya y Bilbao sino al 'credit rating' del Reino pues buena parte de los acreedores eran extranjeros (entrev. con J.G.Egocheaga). Por ello la operación de salvamento apareció como la única salida; similar expediente se adoptó en aquellas fechas con la vizcaína Babcock Wilcox. En ese contexto, en los medios políticos se esperaba que AHV fuera a su vez nacionalizada; ello no tuvo lugar pues el gobierno rechazó la enmienda socialista[9] a la ley 20/78 que exigía la conversión de créditos en capital y optó por dejar el 'proceso abierto'.

Dicho esto, la propia Industria reconocía en febrero de 1979 (MINER, 1980) que, en ausencia de unos 150.000m pt. de inversión, un saneamiento meramente financiero del subsector sería insuficiente para alcanzar en 1985 un nivel de productividad comparable a sus competidores europeos. No obstante, la localización de dichas inversiones era el caballo de batalla que enfrentaba a gobierno con sindicatos y empresas.

1.2. Políticas económicas ineficaces.

> «Under crisis conditions, policy responses tend to follow a law of inertia according to which previous solutions are continued or even intensified until catastrophe compels a change of government». Scharpf, 1991:10.

---

[8] Así, permitió a Ensidesa ampliar sus instalaciones en frío y no impidió la creación de Laminaciones de Lesaca. Pérez Agote (1981) y entrevista con D.F. Capelástegui.

[9] El objetivo era "evitar que el capital privado se siguiera beneficiando de los recursos públicos". El PSOE propugnaba en aquel entonces la "*nacionalización de la industria de producción y distribución de energía eléctrica, de la industria del refino, de AHV, de la farmacéutica y de la minería en general*". Kindelán,. (1978:40).

Los años finales de los setenta supusieron el fracaso y la deslegitimación de las políticas de demanda propias de la posguerra, aplicadas a un entorno económico diferente. Con la llegada de la crisis energética, los países desarrollados se enfrentaron a una profunda remodelación de su aparato productivo, pero gobiernos y analistas se resistían a aceptar que los años de expansión ininterrumpida hubieran terminado. Así, mantuvieron en gran medida las políticas anticíclicas anteriores de corte keynesiano e intentaron sostenerlas mediante pactos sociales que repartieran los sacrificios del ajuste y frenaran la inflación.

Ya he comentado que 'la industria' era considerada en Europa una cuestión rabiosamente nacional, como indicaba el extenso apoyo público recibido por los *'national champions',* a través de subvenciones a la exportación o la utilización de la política industrial como forma de reequilibrio regional -recurso muy utilizado en la Gran Bretaña anterior a 1979. Tanto los directivos como los gobiernos querían evitar la bancarrota de empresas 'emblemáticas' y pérdidas masivas de empleo en comarcas ya muy afectadas por la crisis; ello desembocó en un proceso de nacionalizaciones conscientes o sobrevenidas en la década de los setenta en toda Europa[10].

Pese a la retórica oficial sobre 'los principios de política industrial', la carencia de visión estratégica favoreció actuaciones motivadas por consideraciones puntuales, tales como la dimensión de la industria afectada, su repercusión social/territorial o su influencia ante el gobierno de turno (Wilks, 1984:64). Las empresas en dificultades acudían a la Administración y ésta, normalmente en función de su capacidad de presión socio-política, accedía o no a las peticiones (Navarro, 1990:92). De esta forma y bajo gobiernos de diferente ideología, en el sector público terminaron astilleros, fábricas de automóviles (British Leyland) y siderurgias

[10] En 1983, las transferencias a empresas en España -de las cuales tres cuartos iban a empresas públicas- habían llegado a suponer el 12,5% del gasto público.

(Uninsa, AHM)[11]. En la esperanza de que los mercados se recuperarían, se terminó por hipotecar el futuro del sector empresarial público con un cúmulo de empresas de dudoso futuro, como fue el caso en Gran Bretaña y España [12].

En Gran Bretaña, sucesivos gobiernos llevaban décadas tratando de hallar soluciones a la '*British disease'*, entendida como una mezcla de declive económico -relativo-, inquietud laboral, inestabilidad política y malestar social en general. En política industrial, fueron probadas prácticamente todas las propuestas, desde las más liberales a las más intervencionistas, pero los cambios de orientación no hicieron sino agravar los problemas de una industria británica que adolecía de un mano de obra poco formada y una subinversión endémica (Sentance, 1998).

En este sentido, E.Heath ganó las elecciones de 1970 con un programa contrario a la intervención pública en economía que había caracterizado la época del laborista H.Wilson. Como es conocido, en 1972 tuvo que abandonar tal pretensión ante la amenaza de desórdenes públicos a raíz de una serie de cierres de plantas en sectores 'delicados'. En un giro sorprendente, este gobierno promulgó al año siguiente una '*Industry Act'* muy intervencionista que dio origen a un nuevo proceso de socialización de pérdidas en dichos sectores (Chrysler, Rolls Royce, UCS); todo ello acompañado de la instauración de precios máximos y una política de rentas que pretendía ser explícitamente consensuada con sindicatos y empresarios.

La ya comentada aceptación del plan de inversiones de BSC debe situarse en este contexto de política fiscal expansiva – el llamado

---

[11] En este sentido en 1984, las empresa públicas suponían al menos el 60% de la producción siderúrgica mundial (Messerlin, 1987:112). En Europa, sólo algunas siderurgias alemanas podían considerase empresas privadas.

[12] Así, más de la mitad de las pérdidas del INI en 1983 (204.000m pt.) procedían de empresas nacionalizadas en 1972-81 INI (García Hermoso, 1989). Por ejemplo, en 1987 el grupo perdió 42.600m y estas empresas 70.800m.

Barber's boom- que buscaba reanimar la demanda. Política que terminó agravando los desequilibrios estructurales en vísperas de una importante crisis energética (Skidelsky, 1996) y ni siquiera fue suficiente para evitar el enfrentamiento con el movimiento sindical[13]. Ante el conflicto con los mineros, Mr.Heath convocó elecciones anticipadas como forma de reforzar su legitimidad (*who governs?)* pero la derrota electoral de 1974 supuso una demostración del poder sindical y tuvo efectos traumáticos dentro del partido conservador; sin ella no se puede entender la postura que en esta cuestión mantendrán los gobiernos Thatcher en la década siguiente.

Los laboristas habían ganado dichas elecciones con un programa continuista, centrado en un '*New Social Contract'* que apuntalara el 'status quo' mediante una estrecha colaboración con la TUC. Este programa fue desbaratado por la crisis económica, hasta el punto que los desequilibrios macro-económicos[14] forzaron al gobierno a recurrir en 1976 a un préstamo del FMI de 3,9m$. Dicho crédito vino acompañado de un estricto programa de austeridad muy contestado por el ala izquierda del partido y los sindicatos. Para contener la inflación, el *chancellor* Healey trató de ejecutar una política de rentas unilateral, enfrentada a la tradición británica de no intervención en las relaciones industriales, lo que acabó enemistando a los sindicatos con el gobierno y debilitando a la cúpula de la TUC, proclive al acuerdo[15].

El aislamiento del gobierno fue en aumento, pues a la humillación pública que le supuso solicitar el crédito del FMI habría que añadir la situación de minoría parlamentaria, desde 1977. En

---

[13] En el trienio 1970-73, los días de trabajo perdidos en Gran Bretaña por huelgas nunca bajaron de los 10 millones.

[14] La inflación del año anterior se había situado en el 25% y el déficit público en el 10% del PIB.

[15] La crisis del sistema voluntarista anterior se venía arrastrando desde la década de los cincuenta. Anteriormente, la alianza entre el gobierno/alta dirección laborista y los dirigentes de los grandes sindicatos (i.e.TGWU, NUM, GMWN) había servido de contrapeso a la creciente influencia del ala izquierda entre las bases del partido y las sindicales.

cuanto al área industrial, la vuelta a la ortodoxia tras 1976 vino simbolizada por la sustitución de T.Benn por E.Varley al frente de Industria[16]. Como en España, este giro supuso la congelación de los planes de inversión y el comienzo de los cierres de plantas, en un año en que los resultados de BSC se desplomaron.

En la práctica, los grandes sindicatos afiliados a la TUC fueron incapaces de disciplinar a sus afiliados, en especial a los obreros cualificados y los empleados públicos, los más afectados por los topes de crecimiento salarial (Scharpf, 1991). La espiral de subidas salariales estuvo acompañada de un marcado deterioro de las relaciones industriales en las grandes empresas y en el conjunto del sector público, que desembocó en el famoso *'winter of discontent'* de 1978-79, cuyos efectos resultaron devastadores para las expectativas electorales de los laboristas.

El modelo de industrialización española de los años sesenta obtuvo resultados espectaculares pero adolecía de unas bases endebles que se pusieron de manifiesto a la llegada de la crisis. Este reposaba en sectores de demanda débil e intensivos en energía/trabajo, tales como siderurgia, naval, textil, calzado y productos metálicos. La primera crisis energética de 1973-4 fue suavizada por un régimen debilitado que optó por subsidiar el precio de la energía y continuar ampliando la base monetaria, con la esperanza de una pronta recuperación; la expansión monetaria continuó hasta las primeras elecciones democráticas de 1977 para evitar que mayor recesión perturbara el proceso político (García Delgado, 1990:17). Pese a que la crisis ya era evidente, en julio de 1976 se firmaba la última acción concertada con productores de aceros comunes y especiales: 0,21billones pts. que ampliarían la capacidad en 0,8mT/año; asimismo, continuó la construcción del enorme astillero de Puerto Real.

---

[16] El proceso de 'conversión' del *Treasury* a las doctrinas monetaristas había comenzado en 1973, cuando el Banco de Inglaterra comenzó a fijar objetivos monetarios, si bien no eran de dominio público. El proceso se aceleró con la llegada de D.Healey al *Treasury* en 1977, calificado de «*reluctant monetarist*» por Thain y Wright (1995).

Esta medidas voluntaristas, junto al derrumbe de la inversión privada y la incertidumbre política, dieron cobertura a una espiral de aumentos salariales en el sector manufacturero: un 30% en 1972-7 en términos reales y un 56% en la siderurgia integral. Esto redujo gravemente la ventaja competitiva de las empresas españolas, que han suplido tradicionalmente las carencias técnicas y de escala con bajos costes laborales y protección arancelaria (Segura et.al., 1988).

Los gobiernos de la UCD, inmersos en la Transición política, buscaron reconducir la deteriorada situación económica mediante la concertación social. Ya he mencionado cómo en un principio, el impacto de la crisis económica fue amortiguado mediante recurso al déficit público. Sólo tras la firma de los *Acuerdos de la Moncloa* en 1978 por un amplio espectro de partidos políticos -al que se sumaron los sindicatos- comenzó una etapa de estabilización macro-económica, basada en la contención monetaria y una política de rentas (Fdez. Ordóñez y Servén, 1992:7).

No obstante, la necesidad de lograr consensos tripartitos hizo que las reformas estructurales -ajuste industrial, recaudación fiscal- apenas fueran abordadas. Así, los Pactos de la Castellana de julio de 1978 fueron los primeros de carácter tripartito desde la República y se limitaron al aspecto laboral del ajuste del sector naval (Marín, 1997); otro tanto ocurrió con la firma del Acuerdo Nacional de Empleo dos años más tarde[17]. Los pactos sociales tuvieron la virtualidad de contener la inflación y el aumento de costes salariales, a costa de aumentar la rigidez del mercado de trabajo y el gasto público.

La "segunda crisis del petróleo" (1979-80) alcanzó de lleno a una industria española sobre-especializada en sectores de demanda débil

[17] A diferencia de Gran Bretaña, la experiencia 'neo-corporatista' en España continuaría por algunos años más. El ANE trataba cuestiones como la Reconversión Industrial o la reforma de la Seguridad Social, pero lo previsto en él no se llevó a la práctica. Linde, 1990:54.

y que no había comenzado el ajuste energético[18]. El alto endeudamiento de las empresas con los bancos, una característica del período anterior, supuso que la multiplicación de las quiebras industriales arrastrara a un buen número entidades bancarias pequeñas y medianas, que se habían contagiado de la euforia inversora pese a carecer de equipos humanos suficientemente profesionalizados[19]. En adelante, los bancos españoles hicieron todo lo posible por deshacer sus posiciones en los sectores en reconversión, por lo que el Estado tuvo que hacerse cargo de un buen número de empresas en grave situación.

El Ministerio de Industria era ya consciente en 1979 de la necesidad de una reestructuración de sectores industriales enteros como el naval o el siderúrgico[20] pero optó -con J.Abril Martorell como rector de la política económica- por la concesión de ayudas a empresas individuales. El período de consenso político entre los grandes partidos que había permitido la Transición política había terminado en las elecciones de 1979 y la debilidad del gobierno era creciente, motivada tanto por su minoría parlamentaria como por las tensiones internas. Carentes de un mínimo apoyo social o de unas directrices claras desde el Consejo de Ministros, los sucesivos ministros de Industria adoptaron un papel no de liderazgo sino de 'mediación', buscando la implicación de accionistas, trabajadores y acreedores «a la hora de compartir sacrificios». No obstante, las negociaciones encallaban una vez se entraban a discutir cifras concretas. Mientras tanto, Industria siguió recurriendo a los créditos extraordinarios (Ley 13/1971) y a

---

[18] A comienzos de 1981 el barril de petróleo se había triplicado hasta alcanzar los $36. Para más información véanse Myró (1988) y Martínez 1982.

[19] La '*reconversión bancaria'* se desarrolló en paralelo al proceso de Transición y acabó afectando al 27% de los recursos bancarios. El coste total para el sector público fue de 1,39 billón de pt. corrientes, tres veces la aportación privada (Cuervo, 1988:212).

[20] 'El Programa de Actuación Industrial Siderúrgica' de febrero de 1979 buscaba ya el logro de la competitividad y la moderación de las previsiones de consumo. Mateu y Valle. 1980.

la 'socialización de pérdidas' para mantener abiertas un buen número de empresas. En resumen, mientras los países comunitarios empezaron a tomar medidas estructurales a mediados de los setenta, en España la falta de consenso social y la debilidad del ejecutivo explican que éstas debieron esperar hasta la década de los ochenta; en el ínterin, continuó el marasmo económico.

1.3. Efervescencia sindical.

> 'the era of gentlemanly consultation union/managers was over' (Dudley y Richardson, 1990).

Estos gobiernos minoritarios debieron hacer frente a una combatividad sindical espoleada por la coyuntura recesiva. Los diversos intentos por consensuar un ajuste industrial sometieron a una dura prueba por un lado las relaciones de los sindicatos tanto con los directivos de las empresa como con los gobiernos laboristas y de la UCD. La aceptación y/o apoyo de cualquier proceso de ajuste industrial entraña enormes dificultades para el movimiento sindical, no sólo por el alto número de excedentes, sino también porque suponía un cambio en la mentalidad, el paso desde la reivindicación pura a la disposición a corresponsabilizarse. Más difícil aún en un contexto de 'reclutamiento sindical' como ocurría en España[21]. Si allí, llegaban movilizados, en aquellas fechas el movimiento sindical británico culminaba cuatro décadas de crecimiento ininterrumpido que habían elevado las cifras de densidad sindical del 43% en 1968 al 54% en 1979: TUC contaba entonces con más de 13m de afiliados[22].

---

[21] En 1978, UGT-Metal elaboró un plan siderúrgico de la UGT que preveía una producción conjunta de 5mT, "pero era difícil vender esto a políticos y trabajadores cuyo interés era mantener la actividad" y fue archivado. Comisiones no quiso saber nada de él. Entrevistas con D. J.M. Kindelán y D. J.L. Corcuera.

[22] Ello no era sinónimo de popularidad como se pudo comprobar en al elecciones de marzo de 1979. Así en 1978, una encuesta publicada por la

En un primer momento, aun reconociendo la necesidad de una reestructuración, los sindicatos no fueron conscientes del carácter estructural de la crisis que se abatía sobre la siderurgia y de la necesidad de reducir capacidad -y con ello, la plantilla. Eran partidarios de mantener las políticas inversoras, bien porque confiaban en una recuperación de la demanda, bien porque pretendían la 'exportación de excedentes'[23]. La naturaleza pública o semi-pública de la siderurgia integral reducía los incentivos a aceptar ajustes, pues sucesivos resultados negativos no parecían poner en peligro el futuro de las empresas y la naturaleza política del juego permitía mayor margen de maniobra. En resumen, los sindicatos estaban dispuestos a aceptar reducciones *no traumáticas* de plantilla (sin despidos), pero en la cuestión de los cierres de plantas su postura era inflexible; en gran medida reflejo de sus problemas internos, pues sus planteamientos defensivos y maximalistas (Upham, 1980) buscaban acomodar las demandas particulares de diversas secciones sindicales o '*shop stewards'*. De hecho, sus directrices debían tener en cuenta el hecho de que las secciones sindicales situaban en primer lugar los intereses de sus empresas, por lo que existía una latente amenaza de ruptura.

La dirección de BSC (M.Finniston y R.Scholey) había anunciado en marzo de 1975 que era necesario reducir la plantilla en más de 20.000 empleados, pero sabía que el margen de maniobra del gobierno laborista era escaso. Los cierres afectaban directamente a su base territorial de voto -Sur de Gales, Escocia, Yorkshire[24]- en un momento en el que el gobierno era de la opinión de que el apoyo de la TUC era imprescindible, tanto en cuanto al éxito de la política de

---

empresa Mori señalaba que el 82% de los encuestados creía que los sindicatos eran 'demasiado poderosos' (Young, 1987: 240).

[23] En España, esta posición se veía completada por llamadas a la nacionalización del subsector integral (CC.OO) o al diseño de una estrategia común a las tres empresas (UGT).

[24] Por ejemplo, hasta 16 miembros del Gabinete Laborista en 1976 representaban circunscripciones -*constituencies*- amenazadas por los cierres siderúrgicos (Hart, 1986).

rentas como en las próximas elecciones. Así, Industria presionó a la corporación para que buscara un ajuste pactado con los sindicatos. El interlocutor elegido fue el *TUC Steel Committee* (Bain, 1992:58), al que el nuevo presidente Ch.Villiers propuso un *'Steel Contract'*, que supondría una participación real en la elaboración de las estrategias de la Corporación[25]. El proyecto fracasó ante la negativa de los sindicatos a conformar un único organismo y aceptar responsabilidades de gestión en un momento que esta se traduciría en cierres que les enfrentarían a los representantes de las plantas. La movilización laboral era intensa y si bien en BSC la situación era menos grave que en otros sectores como el automóvil, la producción en plantas como Llanwern o Ravenscraig se veía continuamente alterada por el alto absentismo, los paros y las frecuentes disputas entre secciones sindicales[26]. El fracaso del contrato tuvo consecuencias importantes, pues reforzó la posición dentro d ela dirección de aquellos que consideraban que era imposible acordar con los sindicatos cualquier ajuste en profundidad (entrev. con R.Scholey).

En España, las distancias eran incluso mayores, debido a que los sindicatos apenas habían salido de la clandestinidad. Constituían un nuevo actor político que había irrumpido con fuerza en aquellas fechas, al calor de la crisis económica y el cambio de régimen; en cuyo proceso su labor fue muy destacada. Todo ello les confería una legitimidad democrática cara a la opinión pública superior a las de otros actores como los empresarios o el gobierno central. Los sindicatos querían un nuevo marco de relaciones laborales más

---

[25] El programa, inscrito dentro de la política laborista de promoción de la 'democracia industrial', preveía la creación de una 'Conferencia Nacional Siderúrgica' en la que los sindicatos tuvieran 104 representantes y 49 los directivos.

[26] Por ejemplo, el nuevo alto horno construido en Llanwern en 1976 tardó casi un año en entrar en funcionamiento por disputas inter-sindicales y supuso para la compañía pérdidas evaluadas en millones de libras (FT, 2-8-1996). Otro caso famoso fue el de Hunterston, la terminal de carga de Ravenscraig a la desembocadura del Clyde, la cual por similares motivos vio retrasada su inauguración varios meses.

acorde con sus intereses[27]. En un contexto de profunda recesión, el resultado fue que mientras las cifras del desempleo aumentaron de forma galopante, España encabezaba en 1979 las tasas de conflictividad laboral europeas: 5,5 millones de trabajadores fueron a la huelga en ese año; no fue hasta 1981 cuando UGT apostó por una política de concertación.

Durante la Transición Política, las empresas integrales participaron de lleno en la efervescencia sindical, llena de movilizaciones, huelgas y protestas[28]. Un factor clave en este fenómeno fue la mencionada afiliación de los mandos intermedios, lo cual debilitó la posición relativa de la dirección -además de proporcionar gente preparada a los propios sindicatos. Esto supuso la ruptura de la escala jerárquica en las plantas[29], que durante el franquismo había sido muy estricta. Si a esto le sumamos el que la presidencia de AHV careció de continuidad hasta 1979 (Navarro, 1989) y la de Ensidesa de autonomía, entenderemos que el poder de los sindicatos de la integral *vis à vis* la dirección era muy alto. De hecho, los enfrentamientos existentes entre las confederaciones de UGT-CC.OO estuvieron muy atenuados en los sectores integral y naval hasta 1982 (Marín, 1997). Ambos insistían en la necesidad de elaborar planes para el conjunto del sector, lo cual suponía la nacionalización y -esperaban- la reducción de las causas de enfrentamiento entre comités.

---

[27] Incluso consideraban la regulación ordenancista del régimen anterior 'como un logro social' que la democracia no podía cuestionar (Malo de Molina, 1995); así el «Estatuto de los Trabajadores» aprobado en 1980 mantenía la alta rigidez del mercado laboral español.

[28] En Ensidesa, la cultura sindical de Veriña, con trabajadores en buena parte provenientes de las comarcas mineras ha sido tradicionalmente más combativa que en Avilés, donde abundan elementos procedentes del campo y del exterior de Asturias (entrevs. con J.L Gutiérrez y Ch. Fdez.).

[29] Entrevistas con D.F. Larraz y D.J. Feliz. Mientras en 1979-80, el grupo AHV perdió más de 1,5 millón de horas de trabajo, en el período 1982-91 no llegaron a las 100.000h/año en AHV. El absentismo llegó a la cifra récord de 8,8%.

2. Primeros intentos de ajuste.

> 'The unions were weak and the management was often even weaker'. Mr.I.Williams. Delegado de ISTC (Llanwern). FT, 2-8-1996.

Las pérdidas crecientes de las empresas públicas provocaron un redoblado interés por parte de la Administración por controlar la aplicación de los fondos públicos. Ello condujo a frecuentes enfrentamientos con los directivos de las empresas, que los veían como interferencias (‘*second guessing’*) en su área de autonomía. El hecho es que la crisis había originado un fuerte conflicto de intereses en el interior de las redes y los principales actores encontraron grandes dificultades para adaptarse a la nueva situación. Dada su condición de proveedor de fondos y responsable político, la Administración central era el actor más necesitado de soluciones a la catastrófica situación de estas ‘catedrales’ de la industria básica. Su posición se veía reforzada por el hecho de que la gravedad de los problemas y las pérdidas generalizadas aumentaban la dependencia de los demás actores de la red. No obstante, en un principio, los gobiernos optaron por mantener el *status quo*; así, en un primer momento impulsaron los acuerdos ‘internos’ entre sindicatos y directivos como forma de mantener la intervención pública en un perfil bajo, que pensaban sería menos impopular y costoso. Incluso cuando la situación de bloqueo les obligó a posicionarse, buscaron siempre la cobertura de los acuerdos pactados en el interior de las red.

Adelanto que en el caso español se logró años más tarde un consenso de mínimos, que aseguró la continuidad de la ‘*policy community’*, con algunas modificaciones en cuanto al equilibrio de poderes y de valores. Por contra, en Gran Bretaña el gobierno conservador de 1979 estimó inaceptable el precio del consenso y optó por apoyar la reestructuración radical presentada por la dirección BSC.

El principal problema al que se enfrentaron laboristas y UCD era que su deseo de reducir su riesgo en el sector chocaba con compromisos anteriores y una serie de planes de inversión en marcha. En España, las Acciones Concertadas y el proyecto de la IV planta quedaron suspendidas en 1978 (entrev. con J.G.Egocheaga). En Gran Bretaña, si bien la dirección de BSC se mostró reacia a reconocer los errores del '*Ten Years Plan'*, las pérdidas obligaron al gobierno a tomar cartas en el asunto y en 1978 fue publicado un Libro Blanco -'*BSC: The Road To Viability*'- que supuso un punto de inflexión, ya que paralizó el 25% que quedaba por ejecutar del programa de inversiones de 1973, tras 2,3b de libras en inversiones de capital[30]. Este fue el primer documento que reconocía la necesidad de una profunda reestructuración financiera y de un ajuste laboral más agresivo, que incluyera cierres. En este mismo año en Francia, el 'Plan Giraud' abría paso al costoso salvamento financiero de su sector siderúrgico.

> '…we asked {BSC} the difficult questions they now have to face in the City, in a way it was surrogate for that'. Entrev. con S.Bowen.

Ello condujo a un reforzamiento de los instrumentos de control existentes. El procedimiento era el siguiente: cada año -a finales de otoño- la Corporación presentaba el plan anual junto con una proyección a 3 años vista, que eran discutidos entre los funcionarios de Industria y normalmente los directores financiero y de personal de BSC. La ronda de negociaciones solía culminar con una reunión

[30] Incidentalmente aquí terminó el proyecto, largamente acariciado por el 'lobby' escocés, de una planta integral en Hunterston, en la desembocadura del río Clyde. De dicho proyecto sólo vio la luz la terminal de carga y una planta de prerreducidos que no llegó a funcionar. A decir de muchos analistas, esto descartó la posibilidad de una siderurgia rentable en Escocia. El 'lobby' tuvo que conformarse con la ampliación de Ravenscraig a 3mT/año (entrev: con Mr.McCrone) .

entre el ministro y el presidente, los cuales eliminaban 'políticamente' posibles discrepancias (entrev. con S.Bowen).

A continuación Industria defendía la asignación presupuestaria anual de la empresa en cuestión frente al Tesoro en el comité interministerial correspondiente. El resultado final era una *External Financial Limit* (EFL), que indicaba las ayudas públicas netas que la Corporación requería para el año entrante; durante el resto del año, BSC debería pedir mensualmente su asignación. La EFL se convirtió en el principal instrumento de control financiero de las empresas públicas que tuvo continuidad bajo los gobiernos conservadores, que lo hicieron más estricto. En cierta forma, la resaca de las políticas heroicas trajo consigo una excesiva fijación por los aspectos financieros; así el montante de EFL estaba evaluado de acuerdo más con las necesidades de financiación de la Administración que con las necesidades de las empresas. Así, las partidas más susceptibles de ser recortadas eran las de inversiones y fondos de contingencia, lo cual resultaba peligroso a largo plazo (entrev. con K.McKay)[31].

Aparte de los límites financieros, el gobierno laborista introdujo una serie de objetivos productivos. En 1978 exigió a BSC -y a otras empresa públicas- un mínimo de rentabilidad sobre ventas (5%), pero éste era un criterio problemático y fue abandonado en beneficio de una serie de *ratios* productivos: reducción de costo anual, grado de utilización, productividad física, etc. (Abromeit, 1986:174).

En el sector público español, los mecanismos de control y seguimiento de los fondos eran menos sofisticados. Por lo que respecta a la integral, la posición de la Administración se basaba en la información presentada por las propias empresas. En cuanto a la financiación, los créditos de AHV terminaban siendo avalados a través de los sucesivos planes de ajuste y Ensidesa recurría al financiación anual del INI. De hecho, las empresas tenían una amplia autonomía para decidir el destino de dichos fondos y con frecuencia, recursos públicos destinados específicamente a la

[31] Todos los proyectos de un montante superior a los 4m de libras debían ser notificados al DTI para su aprobación debía demostrar una rápida recuperación de lo invertido (*pay-back period*). Vid. Abromeit, 1986.

inversión acabaron pagando deudas y saneamientos laborales [32]. Ante la escasa predisposición de las direcciones de las empresas, los intentos de establecer unos objetivos de productividad comunes no pasaron del plano retórico.

2.1. La CECA: 1977-80.

La reducción de la demanda siderúrgica comunitaria en un 20% en el trienio 1973-75 terminó con décadas de placidez en el funcionamiento de la CECA. Con la entrada en funcionamiento de las inversiones aprobadas en los años de crecimiento, la capacidad instalada en 1980 superaba los 200mT/año, prácticamente el doble de la demanda interna, con lo que el grado de su utilización cayó a un ruinoso 62,4%[33]. Los siguientes veinte años iban a estar marcados por el exceso de capacidad global, el fracaso de los 'acuerdos de caballeros' entre productores y los sucesivos intentos de la Comisión por pactar acuerdos de recorte[34].

Las enormes pérdidas ponían en peligro empleos y cuotas de mercado en cada país, por lo que tanto sindicatos como empresas

---

[32] Para mayor información véase García Becedas (1989) y las declaraciones de J.Marín (Comisiones-Metal) en *El País* 2/7/1982. Por ejemplo, las ayudas que en 1982 recibieron los aceristas comunes no sirvieron para reducir 1mT de capacidad sino más bien para modernizar las instalaciones y aumentar así la capacidad en 0,7mT/año.

[33] Comisión CE. 1982. "General Objectives Steel 1985". Sec (82) 28-10-1982.

[34] El gobierno americano adoptó una política de ajuste de "perfil bajo" en el que los compromisos de productividad por parte de los productores se veían *recompensados* por la protección comercial (Viaña, 1990).

Así en 1974 era aprobada una *'Trade Act'* que incluía medidas 'anti-dúmping' en el comercio del acero y dificultaba el acceso al principal mercado para las exportaciones europeas. La escalada proteccionista continuó en 1978 con la introducción de los '*trigger prices'*, según el cual las importaciones al mercado americano por debajo de un precio determinado serían sancionadas (Howell, 1988).

exigieron la intervención pública. Esta se realizó bajo diversas formas: cárteles de crisis en Alemania, nacionalizaciones encubiertas en Francia, etc. Pese a la prohibición estricta de ayudas públicas del Tratado de París, la Comisión se vio impotente para frenar esta escalada. Ya en 1975 los países con siderurgias menos competitivas (Francia, Italia, Gran Bretaña) habían requerido la intervención de la Comisión, lo que fue vetado por los productores alemanes y holandeses, que a su vez crearon la asociación *Denelux* para la defensa de su posiciones. Tras arduas negociaciones, esta división público-privada fue superada con la creación de Eurofer en 1976, como una federación de asociaciones internacionales que concentraba el 90% de la producción europea (Tsoukalis, 1987:201). Su 'lobby' en Brusleas sería clave en el establecimiento de un marco de control a escala comunitaria.

Lo que sería el ajuste a escala comunitaria comenzó a configurarse en 1976, cuando el Comisario de Industria Simonnet anunció un plan de ajuste basado en unas cuotas de producción voluntarias, todavía sin políticas estructurales complementarias. Los acuerdos voluntarios (*guidance*) diseñados por Simonnet y su sucesor E. Davignon con anterioridad a 1980 resultaron extremadamente frágiles (Comm.Dec. 527/78/ECSC). El primer cartel no se pudo mantener pues pese a las multas varias empresas ('Bresciani'[35], Klöckner) superaron sus cuotas y por otra parte, las rebajas sobre precios oficiales estaban tan extendidas -sobre todo por parte de las siderurgias públicas- que los precios siguieron cayendo.

En resumen, soy de la opinión que con anterioridad a los acuerdos de 1983, la reestructuración siderúrgica europea debe ser vista como un proceso esencialmente nacional, tanto en su contenido como en su calendario. Pese a su espíritu liberal y visión supra-nacional, el Tratado CECA había favorecido más el desarrollo paralelo de las siderurgias nacionales que su integración (Messerlin,

[35] Los 'Bresciani' son unas 80 'mini-mills' establecidos en el área de Brescia. Su producción rondaba en 1996 los 4mT. Están especializados en la producción de barras y su agresividad comercial es proverbial.

1987). Eran los funcionarios nacionales (Coreper II) y los grandes productores asociados quienes repartían cuotas[36] y mercados en base a los 'flujos tradicionales', no necesariamente a su competitividad. Los planes de ajuste se elaboraban a escala nacional, teniendo en cuenta las peculiaridades de sus siderurgias y la evolución de la política doméstica; por ello los gobiernos decidían la velocidad de la apertura de sus industrias nacionales a la competencia exterior, como demostraron los casos italiano y británico.

> «While some Members (i.e. France and Italy) like to take difficult decisions and then blame Europe, here in Britain is the other way round. Here we decide to do something nasty and then we say, 'it is nothing to do with Europe, we want to do it because it is a good thing». Entrev. con S.Bowen.
>
> '...we made the cuts because we had to, and we felt there were good reasons for us to do so, not because the Commission asked us to'. N. Lamont, Secretario de Estado (DTI). HC 208, q 181. Sesión 1983-4.

Así, el hecho de que España no perteneciera a la CECA o que Gran Bretaña hubiera entrado en 1976 no impide su comparación. Por un lado, BSC y el gobierno británico llevaron a cabo tempranamente su propio programa de ajustes por motivaciones domésticas y dado lo radical del ajuste, la interferencia comunitaria fue mínima. Por otro lado y con anterioridad a 1986, la influencia comunitaria en la política siderúrgica española se limitaba a la contingentación de las exportaciones españolas establecida en 1978[37] y a periódicos mensajes desde Bruselas sobre la necesidad de adecuar demanda y capacidad. Como explicaré en el siguiente capítulo, fue en aquellos países CECA

---

[36] El reparto de cuotas de producción (trimestral) entre los diversos productores era extremadamente complejo, pues su funcionamiento requería unanimidad. Por ello, a lo largo del tiempo, los cambios fueron mínimos.

[37] Estos acuerdos voluntarios de restricción' (VRA) permitían vender en el entorno CECA a un porcentaje por debajo el 'precio de importación de referencia', formado por una muestra de los precios de productores eficientes europeos.

que retrasaron la reestructuración como Italia o Bélgica -o España más adelante- donde el 'factor' comunitario tuvo un papel relevante.

2.2.British Steel Corporation: 1977-79.

> '{By the late 1970s}...there was a growing conflict between the need to rationalisation and the desire to maintain the status quo'. Mr. I. McGregor en The Times. 5-12-1987.

El recorte en la financiación de BSC ejecutado por el último gobierno laborista originó fuertes tensiones con su dirección. En cierta forma, el sistema de '*arm's length'* había conducido al peor de los mundos posibles para la dirección de la empresa: los planes de austeridad del gobierno le impedían llevar a cabo inversiones y por otro lado carecía del apoyo del gobierno en todo lo que supusiera enfrentamiento con los sindicatos. El gobierno estaba muy preocupado por el déficit y retrasaba la reconstrucción financiera de BSC (Bryer et.a1, 1982). El resultado fueron años de indecisión: 'it is not a question of bad policy, rather of no policy' (Abromeith, 1986:60). Ante los pobres resultados (pérdidas semanales de 5m de libras), los conservadores volvieron a poner en cuestión la naturaleza pública de BSC[38].

Tras el fracaso del '*Steel Contract'* en 1976 y aun de forma vacilante, la corporación comenzó a dar pasos hacia una ejecución unilateral del ajuste; de hecho, fue la única siderurgia europea que redujo su producción de forma sustancial con anterioridad a 1979 (ISTC, 1980). Su primer objetivo primordial era desembarazarse de la anticuadas plantas que había sido salvadas por la comisión

[38] Así, en 1977 una proposición de ley (*Private Bill*) presenatda por el futuro ministro I.Gow encaminada a la privatización de BSC recibió el apoyo de 170 parlamentarios conservadores, entre ellos el de la líder de la Oposición, M. Thatcher.

'*Beswick*' y poder así concentrar la producción[39]. No obstante, el ajuste laboral chocaba con el compromiso estatutario de defensa del 'interés social'[40] que tenían todas las empresas públicas. Para superar este bloqueo, la dirección diseñó una estrategia centrada en el nivel local donde esperaba que fuera más fácil obtener acuerdos. En primer lugar, la empresa ofreció altas indemnizaciones (*redundancy payments*)[41] a cambio de cierres pacíficos y rápidos; en el caso de que los sindicatos no cooperaran, los trabajadores recibirían directamente ofertas de la empresa (Dudley, 1984:126). Si en España serían los Fondos, BSC se sirvió del ISERBS (1973-93), un fondo de ayudas públicas británico-comunitarias destinado tanto a los desplazamientos laborales como a la pre-jubilación. En segundo lugar, con el objetivo de amortiguar el impacto sobre las áreas afectadas, la Corporación creó y financió '*BSC-Industry*'[42].

---

[39] En 1980 la capacidad de producción media por planta en Gran Bretaña era de 0,62mT/año mientras que en la CECA era de 0,9mT y de 1,47 en la RFA.

[40] Este compromiso se vio reforzado en 1978 con la inclusión de dos representantes del gobierno y seis de los trabajadores en el Consejo de Administración de BSC. Sin duda esto mejoró el control de la administración, pero no ayudó a las tensas relaciones entre la dirección y el gobierno.

[41] Aunque a diferencia de España no existió una práctica común nacional para las indemnizaciones tras la rescisión de contratos en la BSC, estos pagos normalmente estaban compuestos de 4 conceptos: 1) el subsidio de desempleo (*unemployment benefit*) por 26 semanas, 2) un complemento (*top up*) pagado por la Corporación según la antigüedad, 3) una indemnización (*severance payment*) en el caso de 'cierre rápido', y 4) ayudas CECA -reciclaje-. Finalmente, los trabajadores mayores de 55 años podían convertir estas ayudas en una suma global para la compra de participaciones en el fondo de pensiones de BSC (*pension benefits)* que estaba indiciado. Por su parte, el gobierno financió buena parte del coste de las prejubilaciones.

[42] Esta agencia trabajaría junto con las diversas administraciones para atraer inversiones y regenerar el tejido productivo local. Sin duda, mejoró la maltrecha imagen pública de BSC, y fue además efectiva, por cuanto esta agencia aseguraba que en el período 1978-90 ayudó a la creación de 3.000

Los 'Action committees' que tan eficaz labor obstructora habían realizado en el período anterior fueron incapaces de parar el proceso. En 1977, los sindicatos de las plantas de 'Clyde Iron Works' y Hartlepool aceptaban la oferta de la dirección tras lo que llegó la desbandada: ante el gran número de plantas que se acogieron a estas condiciones, los sindicatos tuvieron que aceptar los hechos consumados. Así, en septiembre de 1978 todos los cierres aplazados se habían ejecutado: Shelton, Glengarnock, Bilston, Hartlepool, Ebbw Vale, etc[43].

En efecto, la reducción de unos 25.000 empleos y 2,4mT/año había sido sólo un comienzo, porque a la baja competitividad de BSC había que añadir la presión de las importaciones de una siderurgia continental claramente excedentaria (Beauman, 1996). Importaciones de mayor calidad, según las quejas de los grandes consumidores de planos[44]. Así, la dirección buscó el cierre de acerías no mencionadas en el Plan Beswick como Corby, Consett o Shotton. Los sindicatos lo consideraron otra muestra de mala fe de la dirección y amenazaron con la convocatoria de una huelga en coordinación con mineros y ferroviarios *('The Triple Alliance'*) que si bien no tuvo lugar por divisiones internas, ponía de manifiesto el abandono de los antiguas prácticas de consenso y anunciaba la huelga de 1980.

---

empresas que originaron unos 90.000 empleos. En esos años, BSC redujo su plantilla en 140.000. *The Independent*, 17-5-1990. En 1997 el número se había elevado a 35.000 negocios y 58.000 empleos nuevos. *Financial Times*, 21-6-97.

Desde 1984 se autofinancia a partir de los alquileres y los intereses de sus créditos.

[43] En algunos lugares las indemnizaciones llegaron a las £20.000; por ejemplo el cierre de Shelton (1250 excedentes) costó 7m de libras. El programa fue financiado parcialmente por el gobierno y los créditos CECA.

[44] En concreto tanto Ford como Britih Leyland comenzaron a aprovisionarse parcialmente -'second sourcing'- en el extranjero principalmente en Alemania (Bryer et.al. 1982:141). En 1979 la producción extranjera suponían el 21% del mercado británico.

2.3. La reconversión centrista: 1977-82.

En el caso español, la atención del gobierno estaba absorbida por rematar la delicada Transición Política; por ello, se resistía a ampliar los puntos de enfrentamiento con la oposición de izquierdas y los sindicatos. La rivalidad entre las empresas dificultaba aún más cualquier solución consensuada. Además el gobierno quería evitar a toda costa un excesivo papel por parte de los sindicatos (Marín, 1997). Sucesivamente, los cuatro ministros de Industria del período 1978-1980 anunciaron propuestas para reestructurar la integral[45] que terminaron bloqueadas ante el rechazo sindical suscitado. Si bien cronológicamente, el primer intento de reconversión industrial tuvo lugar en 1978 con R.Sahagún de ministro y García Egocheaga en la DGISN, poco se pudo hacer hasta 1981 y los ajustes en la siderurgia integral fueron mínimos; ni las instalaciones obsoletas fueron cerradas ni se acometió el saneamiento financiero. Este retraso contrasta con el hecho de que BSC o Usinor-Sacilor redujeron sus plantillas en un 20% en el quinquenio 1974-9.

Esta coyuntura recesiva agravó la tradicional rivalidad entre Ensidesa y AHV. La absorción de Uninsa había roto el equilibrio productivo público/privado dentro del subsector integral. Desde AHV se denunciaba que Ensidesa «se sostiene únicamente por ayudas públicas» mientras que desde Asturias argumentaban que la administración central favorecía a una empresa privada con fondos públicos, mientras ellos sufrían una crónica falta de financiación. Una empresa tan endeudada con el gobierno que algunos medios la consideraban nacionalizada 'de facto' (*Financial Times*, 5-12-1981). En dicha región tuvieron lugar manifestaciones multitudinarias y paros durante el invierno de 1978 para impedir el cierre de una serie de talleres heredados de Uninsa (Mieres, La Felguera y Moreda). Los

[45] De enero de 1978 data un documento del ministro Oliart, que fue seguido del apuntalamiento financiero del Sr. Rodríguez Sahagún y los planes de G.Egocheaga en la DGSIN; otro plan veía la luz a fines de 1979 con el Sr.Bustelo de ministro.

sindicatos reconocían la obsolescencia de las instalaciones, pero divergencias en torno a las condiciones de salida para los excedentes tenían bloqueado el expediente más de un año. Una vez se acordó que éstos fueran 'absorbidos' mediante prejubilaciones y traslados, la cuestión quedó desbloqueada y dichos talleres fueron cerrados en el invierno de 1980 -así como el tren de alambrón de AHV.

No era menor el enfrentamiento de Ensidesa con los productores de acero común, los cuales querían que ésta abandonara la producción de largos. No obstante, el principio de subsidiariedad había sido superado y Ensidesa -con el INI al frente- no parecía dispuesta a aceptar por más tiempo los dictados de los privados. Así en una reunión en el Parador de Gredos en abril de 1981, el gobierno[46] se negó a retirar a Ensidesa del mercado de los largos, por lo que los productores de acero común abandonaron la patronal Unesid para crear Siderinsa. En adelante y a diferencia del caso británico -BSC era hegemónico en ambos segmentos de producción- la reestructuración de los aceros comunes y la integral tomarían derroteros diferentes.

Finalmente, la llegada en 1980 de I.Bayón a Industria dio lugar a un renovado impulso a la reconversión, siempre con el doble objetivo de *evitar la caída de las empresas y facilitar la reconversión tecnológica y comercial*. En julio de dicho año Industria elaboraba su primera evaluación 'pública' de las instalaciones integrales, el cual apuntaba la obsolescencia de la cabecera de AHM y de otros talleres menores[47], así como la necesidad de mejoras en las otras dos cabeceras, sobre todo en la de AHV. La fuerte contestación sindical sólo disminuyó con el golpe de Estado de febrero, tras el que llegó la firma del Acuerdo Nacional de Empleo entre sindicatos y gobierno y

---

[46] La puesta en marcha del tren de alambrón de Ensidesa (entonces el más moderno de Europa) había colocado en una situación crítica al sector privado pero el gobierno no lo quería cerrar o vender. Por suerte para los privados, dicho tren iba a tener continuos problemas. Entrevista con D.L. Corella.

[47] Además era necesario cerrar las plantas de Mieres y la Felguera, la acería Siemens en Avilés y la cabecera de Sagunto (MINER, 1980).

desbloqueo del proceso reconversor. En junio de 1981 el gobierno aprobó el RDL 9/81 sobre medidas de reconversión industrial que con algunos matices sería plasmado en la Ley 21/82. Esta ley buscaba dotar de un marco normativo común a los diversos sectores, que debía evitar las arbitrariedades de épocas precedentes[48]. La importancia de esta ley residió en su condición de precedente de la legislación socialista: «una reconversión entendida más como ordenación que como reorganización industrial, necesitada de pactos» (García Becedas, 1989:120).

En este proceso, el sector siderúrgico y el naval eran las dos piezas clave. Así en mayo de 1981, se firmaron unos acuerdos tripartitos sobre el futuro de la siderurgia integral[49]. Los 'acuerdos de mayo' fueron recogidos en gran parte el **RD 878/81**, si bien con la reducción del papel sindical (Navarro, 1989). En total, once reales decretos de ajuste sectorial y cinco para empresas individuales[50] fueron aprobados entre septiembre de 1980 y el verano de 1982.

Este decreto marcó el fin de las políticas expansivas en la siderurgia integral española, tres años después que en Gran Bretaña se publicara '*BSC: a Road to Viability'*. De acuerdo con él, el proceso se sitúa firmemente en manos del Gobierno, pues las empresas estaban obligadas a presentar informes y auditorías a una Comisión de Coordinación[51] y a informar al ministerio tanto sobre

---

[48] En total se escogieron 11 sectores -algunos discutibles- con 350 empresas que suponían el 13,3% de las exportaciones españolas y el 8,1% del empleo industrial en 1980.

[49] Antes habían sido aprobados por decreto unos planes preliminares para los sectores de línea blanca, aceros especiales y sector naval.

[50] Dicha categorización sería respetada por el gobierno socialista: línea blanca, aceros especiales, integral, textil, automoción, construcción naval, semi-transformados del cobre, componentes electrónicos, acero común, calzado y forja pesada. Sobre su idoneidad, véase Navarro, 1990.

[51] Su composición era la siguiente: el presidente es elegido por el MINER entre "personas de reconocida valía y prestigio", habría 2 vicepresidentes: el director de la DGISN y el vice- del INI. 7 vocales: los 3 presidentes de las empresas, el Subdirector Gral. de Industrias Básicas y 3 subdirectores de Trabajo, Hacienda y Comercio. Con posterioridad (RD

inversiones como sobre cambios en la producción. En concreto, la CDGAE tendría la última palabra en la aprobación de los planes (García Becedas, 1989:209). Existía además una Comisión de Seguimiento tripartita[52] debía vigilar el cumplimiento de los acuerdos y definir el horizonte 1985-90. Pese a ello, los sindicatos no obtuvieron el status formal de 'insiders', esto es la entrada en la Comisión de Coordinación, lo que resultó un problema grave ya con un ejecutivo fuerte.

El ámbito del decreto era primordialmente financiero y laboral, pues el gobierno consideraba que era necesaria primero una "fase de saneamiento" previa a la de 'lanzamiento industrial', esto es inversiones industriales (entrev. con J.G.Egocheaga). Las ayudas públicas previstas rondaban los 230.000m pt. entre ayudas directas de la Administración, del INI y créditos y avales del Banco de Crédito Industrial (BCI)[53]. De ellas, sólo 20.500m eran para inversiones complementarias[54] y no se hablaba de las inversiones básicas prometidas en los acuerdos de mayo. Varios eran los objetivos que debía obtener la integral en 1985:

3502/1981) entraron 3 representantes del País Vasco, Asturias y País Valenciano, por contener más del 10% del empleo del sector.

Esta comisión no estaba recogida en los acuerdos de mayo, lo que supuso un enfado por parte de los sindicatos.

[52] En ella sólo estaban presentes los sindicatos 'representativos'. Esto es, aquellos que tuvieran un mínimo 10% de los comités de empresa o el 15% por autonomía. Así, fueron los dos grandes sindicatos (y ELA en algunos sectores) los que capitalizaron la negociación.

[53] 118.857m fueron para Ensidesa y 67.200m para AHV (MINER, 1985).

Esta cifra no tiene en cuenta las medidas de bonificación fiscal previstas en el decreto o el aplazamiento de pagos a SS y Hacienda, cuyo coste se desconoce (Navarro, 1988:526).

[54] Se preveía que en dos años Ensidesa recibiría 13.180m, 2.057m AHM y 4.454m AHV.

A la altura de 1982, sólo el 50% estaban concedidos. AHM aprovechó la ocasión para construir una colada continua que sólo funcionó unos meses.

1. Una producción máxima desde 1982 de 6,72mT de acero integral -7,5mt en 1980- con productividad esperada de 210T/h en 1985, el nivel CECA (Pérez Agote, 1981:100). Todavía en 1990 dicha ratio estaba en 202. La producción se repartiría entre los 4,7mT de Ensidesa, los 1,4mT de AHV y 0,64mT de AHM.
2. Una Generación Bruta de Fondos sectorial del 12-14% sobre facturación.
3. Que los fondos propios de las empresas superaran el 40% y las cargas financieras bajaran del 11.7% al 8% (Navarro, 1988:521). A tal objeto, en mayo de 1981 se llegó a un acuerdo con los bancos para renegociar la deuda de 139.000m pt de la siderurgia integral y la captación de 60.000m de dinero privado (AHV, 1983). En octubre, AHV firmaba un crédito sindicado de 39.000m[55]. Por su parte la administración concedía el aplazamiento de los pagos a Hacienda y la Seguridad Social, así como la bonificación de los intereses.
4. Unos costes laborales que no excedieran el 23% de la facturación, del 29.7% en el que estaban (las siderurgias japonesas rondaban el 20%). Así, los acuerdos laborales firmados en julio de 1981 por UGT y Comisiones contemplaban una pérdida de poder adquisitivo en los siguientes dos años; a cambio de dicha moderación, el ajuste laboral se vio limitado a 5.800 trabajadores y se obtuvo que el plazo de dos años se homogeneizaran las condiciones de trabajo en el subsector; meses más tarde, el informe Kawasaki defendería un excedente laboral de 17.000. Además, esta reducción sería *no-traumática,* esto es, los excedentes se acogerían a bajas incentivadas o a la jubilación anticipada a los 60 años con el 100% del salario

[55] De ellos, 14.000m en concepto de consolidación de créditos y 25.000m nuevos. Fue avalado por el INI. *El País*, 8-10-1981. Sólo el Banco Vizcaya (en el que trabajaban Cl.Aranzadi y C.Solchaga) optó por retirarse pese a las considerables quitas.

bruto[56]. Por contra en el caso de BSC hubo un abundante número de despidos en el período 1980-81. De hecho, en el conjunto de la reconversión industrial española la jubilación anticipada ha sido el instrumento principal de la reducción de plantillas, abarcando a un 40% de los excedentes en el período 1982-84.

Asimismo, el decreto contemplaba unas medidas de acompañamiento de tipo comercial. En primer lugar, buscaba contrarrestar la depresión de los precios siderúrgicos mediante la adopción del sistema de precios CECA para materias y productos; en adelante, los aumentos de tarifas no tendrían que ser autorizados por el ministerio, lo que permitió a los productores repercutir el alza de costes. En segundo lugar, continuaron en vigor las medidas de apoyo a las exportaciones y se imponían 'precios de umbral' a las importaciones siderúrgicas. El sistema fue adoptado en septiembre de 1981 y tuvo un éxito apreciable pues los precios siderúrgicos españoles crecieron un 55% en 1981-3.

En segundo lugar, el decreto acordaba un intercambio de producción hasta 1985 entre las empresas que permitiera saturar las instalaciones; reparto que favorecía a AHV, como ha puesto de manifiesto Navarro (1998 y 1989). Finalmente se contemplaba la creación de una sociedad común para la exportación entre las integrales, que estuviera coordinada con los aceristas comunes. Las disputas entre empresas hicieron fracasar ambos proyectos.

El gobierno se oponía a la exigencia sindical de que el programa debía ser negociado y acordado con los trabajadores de las empresas, y así el decreto emplazaba a la Comisión de Coordinación y no a la

---

[56] Tanto durante el año en que se acogían al subsidio de desempleo como en los siguientes, recibirían complementos por parte de las empresa y la Administración hasta llegar al 100% del salario bruto media del último semestre de empleo (García Becedas, 1989). El Mnto. de Trabajo subvencionaría el 50% de los costes.

Al menos, los acuerdos permitieron que la conflictividad laboral de 1981 fuera un 13% de la del año anterior.

de seguimiento –tripartita- a presentar en 10 meses un plan de reindustrialización de la integral para 1982-5. Si los cierres de plantas eran el principal motivo de enfrentamiento en el caso británico, en el español serían las *inversiones industriales* el caballo de batalla durante los cinco años siguientes; lo cual venía ser lo mismo a medio plazo. En este sentido, el decreto no suponía más que un acuerdo temporal y así era reconocido por todos.

Aunque lo trataré de forma más pormenorizada en el siguiente capítulo, la disputa sobre las inversiones había comenzado en 1977 y giraba sobre 1)la necesidad de construir un nuevo TBC, 2) su ubicación en Sagunto o Ensidesa (Viaña, 1990:226). Esquemáticamente aquella cabecera que consiguiera el tren tendría asegurado el futuro; AHV no optaba al TBC y lo que quería era una nueva acería con coladas. Los líderes sindicales habían conseguido incluir en los acuerdos de mayo inversiones para las tres cabeceras: dos acerías, un nuevo TBC, coladas continuas, en total unos 130.000m. Pero el gobierno temía -como sus sucesores- que un nuevo tren, además de un alto coste -55.000m-, originaría un mayor enfrentamientos con Bruselas, en medio de la negociación de adhesión y sobre todo, la disputa territorial consiguiente sobre su localización.

Las tres partes llegaron divididas a la negociación. Por lo que respecta a la administración, mientras el INI favorecía la concentración de las inversiones en Ensidesa[57], la DGSIN -M.Garcés- y el vicepresidente Abril Martorell parecían defender un tren en Sagunto y los sindicatos se aferraban a los acuerdos de mayo de 1981 por temor a que otro acuerdo conllevara el cierre de una cabecera y rupturas internas, como terminó por ocurrir. Asturianos y valencianos maniobraron intensamente entre reproches mutuos de

[57] En su plan de febrero de 1979, la división siderúrgica del INI, proponía cerrar las cabeceras de AHV y AHM y concentrar la producción de acero en Ensidesa, desde donde se alimentaría el tren de Ansio (AHV). En opinión de Navarro (1988) era la opción técnicamente correcta. Este informe fue archivado.

insolidaridad y AHV por su parte intentaba reducir el monto global de la inversión de los productores públicos.

Para salir del atolladero, el Gobierno decidió recabar los servicios de una consultora externa neutral. El informe Kawasaki fue presentado al gobierno en cuatro partes a lo largo de 1982: estudio de mercado, análisis técnico de instalaciones, propuesta de inversiones y estudio de rentabilidades. La valoración técnica de las instalaciones fue aceptada y también el optimista estudio de mercado[58], muy del agrado de los sindicatos. Lo que levantó una enorme polémica fueron las partes 3 y 4, que venían a decir que: 1)no era necesario construir un nuevo TBC y en vez de realizar grandes inversiones habría que concentrar la producción en las unidades rentables y mejorar su rendimiento; 2)que de hacer esta inversión habría que ubicarla en Sagunto[59], pero sólo cuando el déficit de bobinas español alcanzara el millón de toneladas. Por lo demás el informe era partidario de instalar un tercer convertidor en la LD-II y mantener el resto de las cabeceras, con el añadido de coladas continuas. Con un nuevo TBC, el montante global de las inversiones sería $1.542m[60] (a 1$=100 pts.) con lo que se esperaba alcanzar en 1986 la situación de la siderurgia japonesa en 1982.

Tanto los sindicatos como empresas y medios de comunicación asturianos[61] y vascos criticaron el informe con

---

[58] Preveían una producción de 5,81mt de acero integral en 1985 (fue 5,45m) y de 6,72mT en 1990 (5,59m). En cuanto a la tasa de penetración de las importaciones, se hablaba de un 17,8% en 1985 (29%) y 19,2% en 1990 (26,3%).

[59] Kawasaki consideraba que los ahorros de energía al tener la acería conectada al tren en caliente, son inferiores al aumento de coste de transporte que supondría trasladar bobinas en vez de planchones al tren en frío de Sagunto. Por el contrario, Navarro (1989) mantiene que los costes globales serían menores con el tren en Avilés.

[60] De ellas 75.000m pt. irían a Ensidesa, 72.000 a AHM y sólo 17.800m a AHV (ampliación de la acería). *El País*. 4/6/1982. Un tercio del coste en dólares iría a parar al TBC

[61] Ya la vaguedad del RD respecto a las inversiones había sido criticada por todas las fuerzas políticas y sociales asturianas, incluida UCD.

dureza. Por un lado, la DGISN era acusada de haber modificado las conclusiones para favorecer a Sagunto –esta posibilidad de corrección ya venía recogida en el contrato de consultoría, como ha demostrado Navarro (1988); por otro, ciertos supuestos de rentabilidad eran discutibles (i.e. penetración de las importaciones)[62]. Claramente, sus conclusiones desautorizaban las tesis de AHV que eran la base de los acuerdos de 1981, si bien los redactores reconocieron al mismo tiempo que no estudiaron en profundidad la posibilidad de 'revampear' los TBC por falta de tiempo y "por escapar al contenido del encargo". Sea como fuere la fuerte contestación obligó al gobierno a anunciar que el informe no sería vinculante, tras lo que pidió a las empresas y gobiernos autónomos interesados que presentaran sus propios proyectos antes de julio de 1982.

3. Conclusiones.

En el terreno político, la democratización habida en España a finales de los setenta había originado cambios profundos en la mayoría de las redes de políticas, no sólo las industriales. Por de pronto, el gobierno era por fin responsable ante el electorado de las políticas públicas que ejecutara; esto es, debía tener en cuenta las expectativas del votante mediano (Gunther, 1997) y no sólo las de intereses tradicionalmente establecidos en los aledaños del poder, como por ejemplo los productores siderúrgicos. Además, nuevos actores (sindicatos) han irrumpido con fuerza en la red gracias a su

---

El País, junio de 1981. Durante marzo y abril de 1982, las huelgas y movilizaciones en Asturias en demanda de la nueva acería y el TBC fueron constantes; en junio, el Parlamento asturiano por unanimidad apoyó esta reclamación.

[62] En especial, desde AHV se apuntaba que la tasa interna de rentabilidad (nominal) de un tren de laminación en caliente en Sagunto según Kawasaki sería del 5,5%, cuando el coste del dinero era del 18%. Pérez Agote y Poveda, J.Mª. 1983.

legitimidad democrática y otros (gobiernos regionales) por la nueva estructura del Estado[63].

De la mano de estos cambios, la política industrial y en concreto el ajuste, habían dejado de ser una cuestión entre directivos y altos funcionarios para situarse en el dominio público. La 'opacidad' y los acuerdos informales dieron paso al debate público en medio de un proceso de transición política marcada en un primer momento por la búsqueda del consenso. Si a esto le sumamos la caída de la demanda, podemos imaginar las crecientes posibilidades de intervenir en ella 'desde el exterior' y la inestabilidad general. Las ineficiencias que la interacción tradicional había producido (oligopolios, exceso de inversiones, altos costes laborales) se habían visto enmascaradas por unos mercados en expansión y la posición de los poderes públicos como prestamista de última instancia. La vorágine de pérdidas terminó con el aislamiento de la opinión pública, en un momento en que el juego era suma-cero dado el exceso de capacidad y la presión existente sobre las arcas públicas.

La postura pactista por sí sola no facilitó la solución de los problemas. Esto abonaría la hipótesis de Wassenberg (1990) según la que el *bargaining style* es una manera deficiente de solucionar problemas en situaciones de suma cero, ya que hay una tendencia sistemática hacia soluciones subóptimas (*muddling through*). Hubo medidas graduales, vacilaciones y *wishful thinking*, de tal forma que las integrales españolas en 1982 y BSC en 1979 no habían hecho frente a las principales causas de su deplorable competitividad.

> «En 1964, antes de la Acción Concertada, la siderurgia española era pura chatarra y se puso al nivel europeo en los setenta. {}Lo que pasó es que nos dormimos en el período 1974-82, pesaba más el contexto político». J.L. Burgos en «Información», marzo 1985.

En España y ante la ausencia de una dirección empresarial unificada que estuviera dispuesta a ejecutar acciones impopulares,

---

[63] La cuota del gasto público en manos de estos gobiernos pasó del 1% en 1981 a un 25% a principios de los noventa.

era el gobierno el único actor de la red que podía tomar este tipo de decisiones. No obstante, tras la intentona golpista en 1981 y la estrepitosa derrota de la UCD en las elecciones autonómicas andaluzas, el gobierno había perdido gran parte su iniciativa política, con lo que se llegó a una situación de interinidad hasta las elecciones generales de octubre. La Comisión de Coordinación había demostrado su inoperancia y su presidente -Martínez Oviedo- dimitió alegando prejuicios anti-Ensidesa. En cuanto a las reuniones de la de Seguimiento, éstas fueron 'tumultuosas' y además la Administración la marginó conscientemente. Finalmente, las empresas se quejaban de la lentitud en la tramitación administrativa de las ayudas.

En la práctica, de los objetivos del RD 878 sólo se habían cumplido la parte laboral y el saneamiento financiero (Libro Blanco, 1984:220), los cuales iban a resultar pronto insuficientes[64]. El retraso frente a aquellos productores europeos que mayoría habían empezado la reestructuración en 1974 o 1975 comenzaba a ser sustancial. Dicho retraso ha supuesto un coste superior y una mayor destrucción de empleo, ya que los productores integrales españoles han vivido con el «paso cambiado» respecto a los ciclos económicos: interminables negociaciones ocupaban la fase recesiva y los años siderúrgicos excepcionales (1987-8, 1994) encontraban a los productores españoles ejecutando la reestructuración; en una industria cíclica como ésta, no aporvechar los años de altos precios es un factor clave para hacer frente a períodos depresivos.

En resumen, las comunidades de políticas de los sectores en reconversión españolas se mostraron incapaces de lograr un mínimo consenso para adaptarse a la nueva situación. Lo más que pudieron hacer los gobiernos centristas fue marcar una pauta de ajuste, crear unas rutinas negociadoras y algunas medidas de reordenación e inversión. Estos meses de continuas reuniones sirvieron para que cada parte depurara su postura, con lo que como

---

[64] De este retraso nos habla en que el conjunto del sector a fines de 1982 sólo había reducido las plantillas en un 18% desde 1974 (20.199), muy por debajo de la media comunitaria del 32,9%.

veremos, ya para fines de 1982 podía hablarse de una *reconfigurada* red siderúrgica de la mano de un nuevo ejecutivo "dispuesto a tomar decisiones" (entrev. con K.Contreras). Otro tanto ocurría en el caso británico, donde los cierres sólo habían desbrozado el camino (entrev. con R.Scholey); la dirección de BSC estaba elaborando en 1979 un plan de choque, pero es dudoso que hubiera sido aceptado por un gobierno laborista. El escenario más probable habría sido una reestructuración gradual, en el estilo de otros gobiernos socialdemócratas en España y Francia.

CAPÍTULO CINCO

LOS AÑOS DECISIVOS: 1978-84.

1. 1979 y 1982.

Este capítulo aborda un período clave a la hora de analizar las causas de la divergencia en la reestructuración siderúrgica en ambos países, en concreto abarca la primera legislatura de los partidos conservador y socialista. Un período marcado por una recesión generalizada en Occidente, que convirtió a 1982 el peor año económico desde 1945, año en el que las siderurgias americanas y europeas apenas rebasaron el 50% de utilización y la demanda española de acero era un 31,7% del máximo de 1974 (Unesid, 1983).

Con el beneficio de la perspectiva, las elecciones legislativas de 1979 y 1982 han resultado fundamentales en la reciente historia de Gran Bretaña y España. La llegada al poder de conservadores y socialistas vino precedida de un recurrente debate sobre la 'ingobernabilidad' (*who governs*?), consecuencia de años de crisis económica, falta de dirección política y descontento social. Este caldo de cultivo, junto a los amplios mandatos electorales obtenidos abrieron unas 'ventanas de oportunidades' políticas (Kingdon, 1984) a través de las cuales reformas en profundidad pudieron ser ejecutadas. El aprovechamiento ulterior de estas

ventanas fue favorecido por el reiterado éxito electoral, la cohesión de los Partidos conservador y socialista[1] y la falta de una oposición suficientemente articulada, de tal forma que todavía en 1995 ambos partidos permanecían en el gobierno. Por ejemplo, nunca en la historia de la democracia española un partido político ha logrado un dominio tan holgado sobre la mayoría de los resortes políticos del Estado como el que gozó el PSOE durante los diez años posteriores a victoria: el gobierno central, 13 de las 17 comunidades y la práctica totalidad de las ciudades importantes tras las elecciones municipales de mayo de 1983.

1.1. Gobiernos reformistas.

Ambos países habían llegado a la crisis desde trayectorias diferentes. La recesión sorprendía a la economía española tras lustros de crecimiento continuo en un mercado fuertemente protegido. Por contra, en Gran Bretaña el declive económico relativo y el lento crecimiento de la productividad industrial se venían arrastrando cuando menos desde finales de los cincuenta. De hecho, en ningún lugar el declive manufacturero ha originado tan amplia literatura y atención pública como en el caso británico. Los tintes dramáticos con las que ha sido analizada se explican en parte dado el ventajoso punto de partida de Gran Bretaña como *'the workshop of the world'*, desde el cual habían descendido a la duodécima posición en términos de renta per capita en 1983. De hecho, el continuo debate sobre los orígenes de la *'British desease'* proporciona el telón de fondo ante el que se han desarrollado las diversas políticas industriales británicas en las últimas tres décadas.

---

[1] En cierta forma resulta difícil separar partido y gobierno en el caso español, pues por ejemplo los 150.000 miembros del PSOE en 1982 iban a recibir casi 50.000 puestos públicos en el bienio 1982-4 (Heywood, 1995:214).

Ambos programas electorales eran ambiciosos y prometían dar solución tanto a décadas de fracaso económico relativo (‘*arrest the British decline’*) como a ‘la modernización de España’, *el cambio*. Este espíritu de renovación profunda amalgamó en torno a sí nuevas mayorías electorales, que serían consolidadas en elecciones posteriores; conviviendo con un alto desempleo, lo que previamente se había considerado imposible. Así, no es de extrañar que su primeras legislaturas presentaran un marcado cariz económico, con el objetivo bien de terminar con los elementos de corporatismo que habían acelerado el declive británico o bien de realizar la retrasada ‘Transición Económica’ de cara a una exitosa incorporación a la Comunidad Europea.

Evidentemente, sus presupuestos ideológicos eran bien diferentes. Mientras el gobierno de M. Thatcher defendía una vuelta los tradicionales valores de la responsabilidad individual y el liberalismo económico (Gamble, 1994:186), los socialistas buscaban la consolidación de la democracia, la inserción en Europa y la expansión del Estado del Bienestar[2] dentro de unos parámetros socialdemócratas clásicos (Maravall, 1991).

No obstante, en cuanto a la política económica ejecutada, las diferencias no fueron tan marcadas (Ferner, 1988:24). Como mantiene Boix (1994) el objetivo común era la consecución de una mayor eficiencia económica en un marco de mercados supranacionales. Una posición tradicionalmente mantenida por los conservadores británicos y a la que los dirigentes socialistas españoles fueron acercándose tras el abandono en 1977 de buena parte de sus planteamientos heterodoxos en materia económica.

En este sentido, la política económica de ambos gobiernos resultó determinante en la introducción de un nuevo paradigma en

---

[2] Un sistema casi inexistente con anterioridad, pues el gasto social suponía el 9,9% del PIB en 1980, mientras la media europea era del 25% y la británica sobrepasaba esa cifra (Maravall, 1993:84), este gasto social crecería en el período 1982-9 hasta el 17,8% del PIB (Heywood, 1995:229). Para financiarlo, la presión fiscal aumentó en un 36,7% en el período 1980-8 (sólo un 6,7% en Gran Bretaña) el mayor de los países comunitarios. Además el sistema se hizo más progresivo, al contrario que el británico.

la arena política nacional. Las políticas expansivas de demanda fueron rechazadas por ineficaces y costosas, mientras que la inflación era señalada como el enemigo a batir, por delante del desempleo u otros desequilibrios (balanza de pagos, sector público). Tras unos años dedicados al ajuste y la estabilización macro-, estos gobiernos adoptarían con mayor o menor éxito políticas del lado de los factores productivos -*supply side policies*- en ámbitos como el mercado laboral, el sector público y la liberalización de la economía (Boix, 1994:2).

En Gran Bretaña la 'cruzada' conservadora tenía por objeto 1) controlar la inflación, 2) reducir la esfera de acción estatal ('*rolling back the frontiers of the State'*) y 3) terminar con el poderío sindical. A tal fin, los planteamientos monetaristas ofrecían una receta simple y accesible a la cuestión de los sindicatos, el paro y los *'lame ducks'* públicos (Gamble, 1994). En buena parte, constituía un experimento, pues no había acuerdo sobre el coste económico y social del establecimiento de rígidos objetivos monetarios[3]. La idea que lo sostenía era que *'high levels of unemployment and bankruptcies were justified as necessary to purge economy of wrong attitudes and misallocated resources'* (Gamble, 1994:198).

El ajuste británico fue brutal, por cuanto la combinación de políticas deflacionistas y la apreciación de la libra -con la entrada en explotación del petróleo del Mar del Norte y unos tipos de interés al 17%- originaron un colapso manufacturero, en un sector que llevaba décadas sufriendo el estancamiento de la productividad. En el bienio 1979-81 la industria perdió un 23% de su empleo (1,7 millones) y su producción cayó en un 19.6%. Pese a ello, los presupuestos del año 1981-82 supusieron un endurecimiento de las medidas deflacionarias, con recortes en el

[3] Los propios objetivos del MFTS fueron variando durante al década: primero fue el control de la oferta monetaria (M2) en el período 1979-83, en los cuatro años siguientes fue la necesidad de financiación del sector público (PSBR) y finalmente desde 1986 fue el mantenimiento del tipo de cambio con el marco y la entrada en el sistema de cambios europeos (ERM).

gasto público y aumentos en los impuestos indirectos; los miembros moderados del gabinete -*wets* como J.Prior o I.Gilmour- fueron defenestrados a fines de año[4]. El sector manufacturero y en concreto a la demanda británica de acero no se recuperaría hasta la segunda mitad de los ochenta, como muestra el continuo deterioro de su balanza comercial[5].

> "…una política-marco que flexibilice el factor trabajo y reduzca la inflación y los tipos de interés". MINER,1983:10.

Durante toda su 'larga década' la política macro-económica de los socialistas mostró una notable continuidad dentro de la ortodoxia. Favorecida por el amplio consenso que existía entre las élites económicas y políticas en favor de políticas de estabilización que corrigieran los desequilibrios heredados y permitieran emprender reformas estructurales (Segura, 1988:390). Este 'realismo' se vio reforzado por el fracaso de las políticas expansivas en Francia (1981-3)[6] y los constreñimientos que el

---

[4] Así, M.Thatcher y el *Treasury* tuvieron que moderar el recorte previsto ante la cerrada oposición de los ministerios afectados (Holmes, 1985:31). También fue pospuesta la bajada de impuestos.

En el primer gabinete sólo G.Howe y J.Biffen (Treasury) y K.Joseph (Industria) eran aliados naturales de la Primer Ministro en cuestiones económicas. En segunda línea estaban ya los hombres fuertes de la 'década Thatcheriana': Lord King, N.Ridley, N.Tebbit, N.Lawson y L.Brittan.

[5] El PIB británico cayó un 2.5% en el trienio 1979-82 y el desempleo subió de 1,4m a 2,5m a mediados de 1981. (Jackson, 1992:17). Especialmente notorio fue el hundimiento del sector automovilístico: los coches importados pasaron de una cuota del 13% en 1970 a una del 59% en 1979. *'Committee on Welsh Affairs'*. (par.9) HC 371. Sesión 1979-80. El grado de responsabilidad del gobierno en el agravamiento desproporcionado de la crisis continúa enfrentando a los analistas (ver Hutton, 1995 o Jackson 1992).

[6] Así, en agosto de 1982, el plan de ajuste de Usinor (4.000 empleos menos) era retirado por el gobierno ante las duras protestas en Denain y Longwy. A él le seguiría un plan trienal conjunto Usinor-Sacilor

proceso de incorporación a la CE imponía. De hecho, este eje básico de la política española fue utilizado como la principal justificación del ajuste (Bermeo, 1994). El paquete de ajuste español de 1983 incluía devaluaciones (un 22% total), moderación salarial y una política monetaria restrictiva; en compensación, hubo mayor flexibilidad en el aspecto fiscal, en particular con el aumento de transferencias hacia las rentas más bajas. Pese al aumento de la base imponible[7], los gastos superaron los ingresos. Como tercer objetivo, los socialistas buscaban mejorar la posición competitiva de la empresa española, de ahí las devaluaciones y el proceso de reconversión industrial-reforma de la empresa pública.

Bien puede argumentarse que esta agenda política no era novedosas. Así, en Gran Bretaña medidas 'monetaristas' estaban siendo aplicadas desde 1976; en España en cierto modo, las recetas ya estaban presentes en los 'Acuerdos de la Moncloa' de 1977[8]. Tampoco, ninguno de ellos se mostró partidario de grandes reformas institucionales, salvo las derivadas del proceso de unificación europea[9]. Lo novedoso fue la clara voluntad de llevarlas a cabo, una voluntad de '*get things done'* que los gobiernos anteriores habían sido incapaces siquiera de transmitir. Más que política concretas, lo que se compartía era la noción de

---

fuertemente inversor (6.650mFr) que a los meses tuvo que ser corregido a la baja.

[7] Aún así, los socialistas ampliaron la reforma fiscal comenzada en 1977, aumentando su progresividad y reforzaron la lucha contra el fraude fiscal. De esta forma la base imponible española en 1990 era casi el doble de la de 1981 en pesetas constantes (Boix, 1996:182).

[8] N.Bermeo (1994) inserta ese programa en la línea reformadora y liberalizadora del Plan de Estabilización de 1959 y de los Pactos de la Moncloa elaborados por Fuentes Quintana en 1977. Las recomendaciones del informe elaborado por el FMI sobre España a fines de 1981 reforzaron el consenso.

[9] Como bien apuntan Budge y Mckay (1993:2) '...the M.Thatcherite revolution was an unusually concentrated and determinated attempt to pull together and utilise all the powers of central government within the traditional framework'.

que cambios profundos aun dolorosos eran necesarios (Richardson, 1994).

En gran medida, estos gobiernos aprendieron de los obstáculos que sus predecesores habían encontrado a la hora de llevar a cabo políticas de austeridad. Por de pronto, los equipos económicos gozaban de una alta coherencia interna y una amplia autonomía respecto al resto del gabinete, derivada del inquebrantable apoyo recibido del Presidente/Primer Ministro. En el gabinete conservador, como los planteamientos monetaristas de M.Thatcher estuvieron en minoría hasta 1982 las principales decisiones fueron tomadas por el *'E Committee'* donde los partidarios de la Primer Ministro eran mayoría[10], una táctica ya utilizada por los últimos gobiernos laboristas.

En España, la dirección económica corrió a cargo del 'superministerio' (MEH) fruto de la unión de las carteras de Economía y Hacienda y Comercio, en lo que venía a ser una vicepresidencia económica 'de facto'. A su cargo colocó a M.Boyer, secundado en Industria por C.Solchaga, de similar orientación liberal[11], y que le sucedería en el periodo 1985-91.

---

[10] Se trata de una organización similar a la CDGAE española. Está presidido por el Primer Ministro y asisten altos funcionarios del Tesoro, del DTI (desde 1983) y del *Dept. of Employment.*

[11] "Minister Boyer was an orthodox economist from the Bank of Spain who also played a role in moderating the radical economic ideas of most socialist colleagues and above al Felipe Gonzalez" (De la Dehesa, 1993: 12). Por su parte, Solchaga era un 'ex-MIT'. Junto a otros elementos provenientes del Banco de España (L.Rojo, M.Rubio), este 'technopol' desempeñó un papel fundamental en la aplicación de las políticas macro-económicas.

1.2. 'Decisionismo' en el área industrial.

Este contexto de crisis estructural era particularmente evidente en el área de políticas industriales; si se quería evitar el colapso de sectores enteros (la siderurgia, la construcción naval o la minería) era imprescindible una profunda reestructuración industrial. Ambos gobiernos eran conscientes desde un comienzo la evolución de los mercados escapaba al control nacional y que el proteccionismo no era una opción real, más aún dentro de la CE. Mientras en el caso británico el papel de la ideología es claro en este planteamiento, en España obedece a motivaciones más bien prácticas, derivadas principalmente de la deseada integración en la Comunidad.

Como en el conjunto del área económica, las políticas industriales llevadas a cabo por socialistas y conservadores se basaron en presupuestos diferentes en torno al aspecto clave de la competitividad de las empresas. En Gran Bretaña, el gobierno insistió en la necesidad de aumentar el grado de competencia de los mercados para lo cual había que favorecer las fuerzas del mercado y en particular, el papel de la empresa privada (*Competition Policy*); en su opinión, no bastaba con haber reducido la inflación, sino que era necesario reducir la presencia del Estado en la vida económica (Boix, 1996:264). Así, se optó por una decidida liberalización y un '*hands off approach'* que le impedía entrar a elaborar diseños sectoriales; de hecho, el gobierno se limitó a intervenir en planes individuales de reflotación de empresas públicas[12].

Por el contrario, los socialistas adoptaron una estrateegia industrial según la cual fueron las autoridades quienes debían aprobar el tipo de desarrollo sectorial deseable y las medidas de apoyo pertinentes; la liberalización aparecía por aquel entonces como un objetivo secundario. Así, los socialistas se embarcaron en un ambicioso y complejo plan global de reestructuración que tenía

[12] Los planes sectoriales previstos por los laboristas en el *White Paper* de 1975 fueron abandonados (Lee, 1996:49).

a los sectores como unidad de acción (F.Maravall, 1987:185): primero serían reconvertidos los 'maduros' de tal forma que luego los recursos y atención gubernamental pudieran desplazarse hacia los 'sectores en expansión'. No obstante, este trasvase –reconversión- se vio muy dificultado por el enorme coste de la reconversión, en buena medida a consecuencia de fuertes presiones sociales y territoriales.

2. El sistema Davignon. 1979-83.

Como ya he comentado, la expresa prohibición de los subsidios públicos establecida por el Tratado de París no impidió que la recesión siderúrgica de comienzos de los setenta originara intermitentes guerras de precios acompañada de una escalada de ayudas públicas. Por si fuera poco, la segunda crisis del petróleo 1979-80 y una nueva disputa comercial con Estados Unidos abortaron la recuperación de la demanda europea, de tal forma que el grado de utilización media cayó a un ruinoso 58%. El enfrentamiento entre las siderurgias asociadas a Denelux y aquellas con pérdidas -encabezadas por BSC- se acrecentó y produjo la disgregación de Eurofer I. A la altura de 1980 la siderurgia comunitaria había reducido su plantilla en casi 200.000 empleos (desde 792.191 a 597.873) y el impacto sobre regiones como el Sarre, Valonia o la Lorena fue devastador.

No obstante el ajuste, la situación seguía siendo muy delicada y ante la amenaza de rebajas indiscriminadas de precios, en Octubre de 1980 el Consejo de Ministros permitió al comisario Davignon declarar la 'crisis manifiesta' del sector (Dec. CECA 2794/80) acogiéndose al art.58 CECA; este recurso, cuya duración prevista era de ocho meses, duró ocho años. Por primera vez en 30 años se reconocía que la crisis era estructural motivada por un exceso de capacidad estimado en unos 40mT/año. Los gobiernos -y sus siderurgias- aceptaron conceder amplios poderes a la Comisión con el objetivo primordial de equilibrar oferta y demanda y evitar nuevas caídas de precios. Sin duda, el conflicto

comercial con Estados Unidos ayudó a '*concentrate the minds'* de los productores en torno a lo perentorio del ajuste.

En los tres años siguientes, el comisario E.Davignon (1977-83) impulsaría un sistema de control que mediante la restricción de la competencia y el mantenimiento de precios y flujos comerciales, concedió a la siderurgia europea un respiro en medio de las turbulencias internacionales mientras acometía su reestructuración. Si bien el Tratado de París buscaba la creación de una siderurgia europea competitiva, ya he comentado como la realidad se acercaba a un oligopolio a partir de siderurgias nacionales. En este contexto de crisis, el "sistema Davignon" constituía un nuevo compromiso entre las posturas liberalizadoras representadas por Denelux y las más proteccionistas (franceses). Un compromiso como veremos, siempre inestable y dependiente de la evolución de los mercados.

Como forma de superar las reticencias alemanas a la extensión de cuotas y precios mínimos se aprobó en febrero de 1980 un Código de Ayudas que limitaba los casos en que ayudas públicas eran admitidas (FT 24-10-80). Asimismo obtuvieron una mejora de sus cuotas y -pese a los intentos británicos- el que los aceros especiales quedaran fuera del sistema.

El llamado 'Plan Davignon' (I y II) tenía tres componentes principales:

> *1. Mercado Interior*: instauración de precios mínimos, cuotas de producción obligatorias, depósitos como garantía del cumplimiento de cuotas y tarifas. Asimismo las empresas tenían la obligación de ofrecer previsiones detalladas, listas de precios y evitar la discriminación (arts. 65-67).
>
> *2. Mercado exterior*: hacía referencia a un conjunto de licencias, certificados de acompañamiento, regulaciones 'anti-dúmping' y acuerdos bilaterales con los principales países exportadores que redujeran al recurso a VRAs[13]. Este es un

[13] Si bien la protección arancelaria europea ha sido tradicionalmente baja (en torno a 3,5-5%) y además la mayoría de los países en desarrollo

aspecto crucial pues su ausencia en cárteles anteriores les había retado coherencia. Su éxito fue notable, ya que pese a un nivel de precios superior, las cifras de importación se mantuvieron en 10-12% del mercado.

3. Objetivos a Medio Plazo (quinquenales). Contenían previsiones sobre las principales cifras macro- del siguiente quinquenio, así como las reducciones de capacidad necesarias para el mantenimiento de una rentabilidad sectorial *suficiente*.

En paralelo, la Comisión continuó presionando en favor de la reducción de capacidades, en especial por parte del comisario de la competencia F.Andriessen; existía un acuerdo en el Consejo desde mediados de 1982, pero sólo se habían presentado recortes por una cantidad de 18,4mT/año. Por otra parte las sanciones a las empresas que no respetaban las cuotas (Klöckner, los 'Bresciani') no resultaron operativas. De hecho, la reconstitución de Eurofer II tuvo que esperar a que los grandes siderúrgicos alemanes reconocieron su incapacidad para mantenerse a flote en esa situación y pasaron a exigir subsidios a su gobierno. A ello le siguió el acuerdo comercial por tres años con Estados Unidos[14].

Una nueva recaída de los mercados aceleró la aprobación del plan de reducciones a finales de 1983 (Grunert, 1987:235-240); no obstante, los planes francés y británico definitivos fueron aprobados sólo en 1985. En resumen, la Comisión aceptó ayudas por valor de 37.386m de ecus para la eliminación en cinco años de 30-35mT de capacidad, un -15.5%[15] (COM (86) 335 final, agosto 1986). Para facilitar su aplicación, el Consejo decidió que las

---

entraban dentro de un sistema de preferencias, la clave residía en las barreras no aduaneras. Estos acuerdos bilaterales eran en buena parte secretos (Kung Wang y Waters, 1993).

[14] La cuota comunitaria del mercado americano quedó reducida al 5,7%.

[15] Esto suponía unos 27mT/año en laminados en caliente. Finalmente, Gran Bretaña redujo capacidad en 4,5mT, Francia en 5,3, Italia en 6,1 y la RFA en 6mT. No obstante, la Comisión era consciente de que el excedente permanecía, pues en 1981 había propuesto un programa de cierres de 50mT.

cuotas se extendieran al 85% de la producción siderúrgica y el establecimiento de un tercer Código de Ayudas más estricto (Dec. 3484/85/CECA)[16]. Dicho Código sólo permitiría ayudas para I+D, proyectos medioambientales y hasta el 50% de los costes sociales derivados de los cierres (Howell, 1988:69); transcurrido el período transitorio en 1986, cualquier ayuda pública en forma inversiones o compensación de pérdidas debía obtener la aprobación unánime del Consejo de Ministros.

El gobierno británico, desde 1979 alineado en el 'campo liberal' adoptó una postura decidida en favor de este equilibrio -'poco liberal'- que concedía a BSC un período de respiro y a la vez un horizonte de mercado abierto, que no podía obtener por sí sola (Dudley y Richardson, 1990: 284). No obstante no consiguió que la Comisión prohibiera las ayudas indirectas de las que se beneficiaban las siderurgias continentales (sobre el carbón, transporte o costes laborales)[17].

Cuadro 7. Subvenciones estatales a la siderurgia

Pts./T. laminado	Francia	Bélgica	R.Unido	Italia	Total
1975-1979	2 115	4 185	4 680	2 115	3 105
1980-83	4 275	6 570	10 035	8 010	7 065
Promedio	3 060	5 265	6 660	4 860	4 815

Fuentes: patronal alemana y AHV, memoria de 1982.

En resumen, el deseo de empresas y gobiernos de preservar el mercado común frente a tentaciones proteccionistas y la existencia de un Tratado propio que concedía amplios poderes a la Comisión permitieron que esta aprovechara la '*policy window'* existente -la tercera del presente estudio- aprovechada por ésta para convertirse en el centro de la red de intereses siderúrgicos comunitarios. Estrategia que la Comisión ha utilizado reiteradamente para

[16] Un código de ayudas restrictivo había sido una de sus condiciones de la tregua comercial acordada con los Estados Unidos y una demanda alemana.

[17] Un informe elaborado por la NEDO en 1985 concluía que estas ayudas indirectas suponían una subvención de 7 libras/T en Francia y 6,78 en Alemania, frente a sólo 0,63 en Gran Bretaña (Love y Stevens, 1989).

ampliar sus competencias en otras áreas; este papel de 'policy broker' se vio favorecido por la existencia de un funcionariado CECA experimentado y con abundante información. De hecho en la historia de la CECA, ciertas personalidades han tenido un papel decisivo y así, J.Monnet, E.Davignon o L.Brittan han actuado como auténticos *policy entrepeneurs* en el sentido kingdoniano del término. Dirigida por comisarios influyentes como E.Davignon, la Comisión/DG III se convirtió en una pieza insustituible, la única capaz de obtener acuerdos duraderos a través de premios y castigos hacia los siderúrgicos. Su exitosa intervención ante las autoridades americanas en la cuestión de la disputa comercial siderúrgica, así como con otros exportadores consolidó su prestigio entre la comunidad siderúrgica (Dudley y Richardson 1999); sin duda, contar con un solo representante reforzó la posición negociadora comunitaria.

El Tratado de París otorgaba a la Comisión competencias cara a la aprobación de cualquier ayuda o plan de inversión de cierta envergadura (superior a £16m), así como para el establecimiento de fuertes multas. Por un lado, los fondos CECA ofrecían créditos 'blandos' y ayudas tanto a la inversión como a los costes sociales derivados de los cierres; en el quinquenio 1975-80, contabilizaron 895m Ecus y beneficiaron a más de 150.000 trabajadores.

> 'EEC steel community remains a network of interests rather than a hierarchy of command and control'. Dudley y Richardson (1990:91).

Finalmente, he denominado este sistema como 'red' por cuanto la Comisión se limitaba a fijar el marco y las cifras generales: eran las empresas y sus gobiernos reunidos en el Consejo de Industria los que decidían las estrategias concretas de reducción, y la primera debía limitarse a presiones informales. Así, las cuotas nacionales eran repartidas por la patronal Eurofer y el calendario del ajuste se debía en buena medida a condicionantes de ámbito nacional. Este "respiro" fue aprovechado por empresas como BSC y Usinor-Sacilor. Dicha gestión política del problema siderúrgico contrasta con la solución americana, en la que la

intervención pública se circunscribía a la protección arancelaria y el ajuste lo realizó en gran medida el mercado[18].

3. La agenda 'thatcheriana'.

> 'Government strategies and plans cannot produce revival nor can subsidies' . Manifiesto del Partido Conservador, 1979.

El gran sector empresarial público británico formada por empresas en su mayoría en situación de pérdidas y con unas relaciones laborales marcadas por la movilización y el poder sindical, representaban todo lo que la 'revolución' thatcheriana veía como negativo en la economía británica. Además, a diferencia de otros áreas como Educación o Sanidad, las empresas nacionalizadas no han gozado nunca de gran aceptación social en Gran Bretaña y su situación de pérdidas endémicas no mejoró su reputación. Por todo ello, el gobierno conservador las veía como una 'herencia no deseada', un obstáculo en su intento de mejorar la competencia interna de la industria británica y reducir el déficit público: en concreto BSC había absorbido 6.700m de libras desde su constitución en 1967[19]. Dicho esto, el manifiesto electoral de 1979 era más bien vago en esta cuestión: hablaba en general de superar el declive industrial, de devolver al mercado a su posición

---

[18] Los 'precios gatillo' (*trigger prices*) en 1977 fueron seguidos de los acuerdos de comercio bilaterales.

Tanto la mejora de las instalaciones como la reducción de capacidad fue similar a la europea (25-30%) si bien las ayudas públicas mucho menores. La reducción de costes y la caída del dólar a finales de los ochenta situó de nuevo a las integrales americanas en términos competitivos.

Por ejemplo en 1983 'US Steel' anunciaba un plan que preveía reducir 5,3mT/año y 15.000 empleos (Phillips y Drew, 1988:19).

[19] Como había recordado la campaña electoral conservadora, 'during the period 1975-9 every British family have given £221 to BSC' (Thatcher, 1993).

predominante y de privatizar algunas empresas recientemente nacionalizadas como los astilleros y el sector aerospacial. Como en otras áreas, más que un planteamiento sobre la política a seguir, se reiteraba la idea de que 'las cosas no funcionaban'.

> 'the Thatcher Govt. has changed the generally accepted view of what constituted 'viable' economic and political solutions'. Douglas, 1989:401.

El gobierno entrante ya contaba con que en este área la oposición sindical sería frontal[20]; de hecho, tanto en España como en Gran Bretaña el sector público terminó siendo el campo de batalla donde se decidió no sólo la orientación de la política industriales sino el reparto de fuerzas en el sistema de relaciones laborales (Ferner, 1988:29). Con el objeto de salvar este obstáculo sindical, los gobiernos conservadores adoptaron una doble estrategia en torno a lo que Baumgartner y Jones (1993) denominarían '*policy venues and policy image'*:

a. La redefinición del problema de la reestructuración industrial, mediante la introducción de un discurso liberalizador y pro-mercado. De acuerdo con algunos autores, el gobierno de 1979 volvía a la tradicional concepción británica de la política industrial como un área inadecuada para la intervención

[20] Esta confrontación había sido prevista en un informe realizado por N.Ridley con los conservadores todavía en la oposición y filtrado a *The Economist* (2/5/1978). El informe concluía diciendo que un gobierno conservador debía elegir un terreno de enfrentamiento favorable, por lo que debía: evitar el sector energético, dificultar la financiación de los sindicatos y crear brigadas móviles de la policía para contrarrestar la acción de los piquetes.

No obstante, Scammell (1986:16) minimiza la relevancia de ese informe, ya que el conflicto con los mineros en 1981 sorprendió al gobierno también sin preparación y tuvo que aceptar un acuerdo con ellos. Pese a dicho acuerdo, los cierres continuaron y la preparación para el 'enfrentamiento final' se aceleró (Richards, 1996).

pública, más allá del fomento de la competencia (Grant, 1982). Sea como fuera, los gobiernos conservadores consiguieron despolitizar la reestructuración de BSC, reducirla a un *problema empresarial*, de tal forma que la corporación –o el gobierno- no tuvieran mayores responsabilidades sobre el impacto social del ajuste sino simplemente con la vuelta los beneficios. El objetivo último era establecer una 'relación privada' entre BSC e Industria: 'now the Govt. would set the framework, but it was for business and workforce to make their own choices' (Thatcher, 1993:93).

b. Por otro lado, el ejecutivo buscó alterar la correlación de fuerzas en el interior de las comunidades de políticas existentes, en nuestro caso la siderúrgica, con el objetivo de que el nuevo equilibrio fuera favorable a su visión de unas relaciones '*hands off*' entre gobierno y empresas y la hegemonía de éstas últimas. Esto suponía en primer lugar la marginación de los sindicatos.

'BSC has been the biggest single trauma in the area of industrial policy for Mrs.M.Thatcher's Government as a whole and for their Secr. of State for Industry in particular'. Editorial. The Times, 25-2-81.

En un primer momento, el gabinete y en concreto el secretario de Industria -K.Joseph- creyeron que para eliminar los números rojos del sector público bastaba con imponer a las corporaciones una agenda inflexible y unos objetivos claros. El secretario era uno de los mentores de la nueva orientación en política económica y al igual que otro predecesor '*doctrinaire*' -T.Benn- se enfrentó a enormes dificultades y dilemas en la gestión del departamento (Wilks, 1984:39). Esta visión '*top-down*' de las políticas públicas y el estilo autoritario contrastaban con las asentadas tradiciones de compromiso interno a las comunidades ya comentadas en anteriores capítulos. Ignorarlas llevaría al gobierno a cometer una serie de errores estratégicos en ésta y en otras áreas, tales como la administración local (Rhodes 1992). Más allá de las declaraciones

públicas, 'British Steel' iba a obtener del gobierno conservador más de 5.000 millones de libras en los siguiente seis años, si incluimos inversión, gastos laborales y compensación de activos.

En un principio Industria adoptó una postura inflexible: en julio de 1979 anunciaba un recorte de las ayudas industriales y regionales; en septiembre se filtraba que una reducción de 50.000 trabajadores en BSC era urgente, junto con los 10.000 de 'British Shipbuilders' y los 2.500 de 'British Leyland'. Finalmente a BSC se le comunicó que la EFL para 1979-80 sería de £540m y que no habría dinero público después[21], así como que el plan que la compañía había preparado bajo el anterior gobierno era desestimado por 'continuista'.

Como había ocurrido en 1971-72, quedó claro que el mantenimiento de unos estrictos límites de endeudamiento en medio de una fuerte recesión no era la mejor receta para evitar la intervención pública; más aún si tenemos en cuenta que el mercado siderúrgico doméstico se había reducido en más de un tercio en el período 1974-80, por encima de la media europea. A diferencia de las medidas monetaristas adoptadas, en la cuestión de los ajustes industriales K.Joseph y M.Thatcher optaron por no llevar sus planteamientos a sus últimas consecuencias, de acuerdo con el parecer de los ministros regionales y '*wets*' quienes temían una derrota política frente a los sindicatos como la sucedida siete años atrás. Escepticismo extensible al alto funcionariado y a muchos directivos de las empresas públicas.

Tal y como lo presentó el presidente de BSC en una carta dirigida al ministerio en julio de 1980, las dos opciones eran más dinero público o la liquidación (*Hansard*, 26-6-81). Como la bancarrota de las empresas públicas no fue considerada seriamente

---

[21] En propias palabras, 'the object of the break-even requirement was to stimulate the Corporation to put its own house in order as quickly as possible' (HC336, q 527. Sesión 1980-1).

BSC, 'British Leyland' y 'British Shipbuilders' absorbieron más de 4.500m de libras en el trienio 1980-83.

por el coste que ello conllevaría[22], los compromisos con otros actores de la comunidad eran imprescindible (Holmes, 1985:44). Asimismo, la dirección de BSC había comunicado al gobierno que los estrictos límites impuestos en 1979 les llevaban a un enfrentamiento abierto con los sindicatos. El 'causus belli' de unas relaciones ya muy deterioradas fue el desacuerdo sobre aumentos de sueldo, pero lo que planeaba era la dimensión del rumoreado ajuste laboral -se hablaba de unos 60.000 excedentes y el cierre de una planta integral. En este contexto no le fue difícil a ISTC obtener el apoyo de los demás los sindicatos y convocar en enero de 1980 la primera huelga siderúrgica nacional desde 1927.

> "that strike also challenged our economic strategy ddirectly; and it is unlikely, once the strike had begun, that our economic policies would have survived if we had suffered defeat". M. Thatcher, (1993:108).

Si bien ISTC anunció que sería una huelga corta (Upham, 1997:141), ésta se prolongó durante 15 semanas y se convirtió en un notorio pulso entre el gobierno y el movimiento sindical en su conjunto, una reedición del conflicto sobre *who governs?* de 1974; similar a lo que ocurriría en Sagunto cuatro años más tarde. En un principio, el gobierno no parecía preparado para el enfrentamiento[23] y carecía de unanimidad sobre la estrategia a seguir, por lo que adoptó una postura neutral; su objetivo primordial era convertir la huelga de BSC en una disputa laboral sin repercusiones políticas, (Young, 1987:916).

Sindicatos y dirección esperaban que el gobierno interviniera como en el pasado y aportara los fondos necesarios -'*new money'*-, pero esto no ocurrió, pues el ala 'dry' buscaba a toda costa el valor simbólico de una victoria sobre uno de los grandes sindicatos, que

---

[22] Por ejemplo, un informe del *Treasury* evaluaba en más de £1.000m la liquidación de BSC (*The Times*, 12-3-80).

[23] "the strike has caught the Govt. with none of the proposed labour legislation yet in force" (Thatcher, 1993:104).

despejara la amenaza de la *Triple Alliance* y pusiera las bases de un nuevo equilibrio en las relaciones industriales (Dudley y Richardson, 1990:142). En concreto, uno de los aspectos claves en la resolución de la huelga fue la decidida acción del gobierno en contra del 'secondary picketing' que los sindicatos efectuaban a la puertas de proveedores y clientes; esta práctica fue ilegalizada en aquellos meses. Asimismo, la batalla se libró en los medios de comunicación y de nuevo el gobierno tuvo un papel destacado en 'help them {BSC} to win the support of public opinion' (Thatcher, 1993:109).

Finalmente, los sindicatos siderúrgicos fueron incapaces de parar la industria británica como habían esperado. Aparte de la intervención policial, las razones son varias: la mayoría de los consumidores y almacenistas pudieron aprovisionarse de acero extranjero o privado, la solidaridad de los sindicatos del transporte o del carbón no fue total, ni tampoco el respaldo recibido la plantas privadas[24]. Como ocurriría en la huelga minera de 1984, existían disensiones en las filas de los trabajadores: en una consulta organizada por BSC en febrero, su oferta de aumento salarial del 14% (20% exigían los sindicatos) fue aprobado por casi 60.000 trabajadores, lo que constituyó un notable golpe de efecto.

Ante el agotamiento general, en marzo se estableció una Comisión de arbitraje. El laudo de este organismo 'corporativo' aceptaba buena parte de las demandas salariales, que el gobierno debía costear (Abromeith, 1986:266). No obstante, un análisis más detallado de la resolución nos indica que la dirección había obtenido puntos claves: la simplificación de las demarcaciones laborales, la conexión salarios-productividad y sobre todo el

[24] A mediados de enero, ISTC y otros sindicatos convocaron a la huelga sus afiliados en el sector privado. En un primer momento el seguimiento fue masivo pero careció de continuidad. A comienzos de febrero el 80% de los centros privados trabajaban a ritmo normal. En febrero, la propuesta de NUM galés de convocar una huelga regional minero-siderúrgica fue desautorizada tanto por las bases como por la dirección nacional (McEachern, 1980:136).

traslado formal de las negociaciones al nivel de planta, en el que la posición de los sindicatos era más débil (Halcrow, 1989:139)[25]. Por el contrario, los sindicatos no habían obtenido un cambio en las actitudes del gobierno respecto a los límites de financiación ni en las de la dirección respecto a los cierres.

Una vez contenida la amenaza sindical, el gobierno se apresuró a establecer una nueva relación con la dirección de BSC. Tres fueron los puntos principales en la refundación de la '*arm's length relationship'* tal y como aparecen recogidos en la '*Iron and Steel Act'* de 1981:

1. Límites de financiación. En principio, la ley concedía al gobierno una enorme capacidad fiscalizadora sobre la empresa. Por un lado, tanto los planes de la empresa como la evaluación de su actuación (*Performance Reviews*) serían escrutados por varios ministerios, lo que permitía al *Treasury* reforzar su posición frente a Industria considerada 'influenciable' por los planteamientos de BSC; los controles financieros mensuales serían más estrictos que en el pasado. Por otro, se estableció con claridad la financiación que podría obtener BSC durante el siguiente año *(External Financial Limit* o EFL), una tarea ya comenzada por su predecesor laborista. BSC debía presentar por adelantado detallados planes anuales de reducción de costes y otros objetivos productivos. No obstante, sus límites eran interpretados con cierta flexibilidad y así en el período 1980-5 las de BSC fueron aumentados en cuatro ocasiones[26]. Finalmente, el ministro adquiría la potestad de decidir la venta por partes o entera de la Corporación.

---

[25] Así, no hubo otro acuerdo nacional de salarios hasta 1984, en la coyuntura extraordinaria de la huelga minera. Este procedimiento fue eliminado definitivamente en 1989.

[26] El gobierno conservador extendió las EFLs por todo el sector público empresarial como una de las principales medidas de reducción del déficit público (PSBR).

Cuadro 8. External Financial Limit. Millones de libras corrientes.

	Real	Prevista
1979	579	
1980	1,119	571
1981	766	730
1982	569	365
1983	318	321
1984	523	273
1985	411	360
1986	24	146

Fuente: *Cmnd.* 347, Pg.14. Julio 1989.

2. 'Una nueva relación'. La ley de 1981 establecía el principio de una relación *privada* entre la dirección de BSC y el gobierno. Esto es, las referencias al 'interés social' o general fueron eliminadas en beneficio del logro de la competitividad económica. Desaparecieron además otras obligaciones estatutarias como la provisión a los consumidores británicos de aceros de todas la calidades o el consenso sindical en las decisiones estratégicas. El camino a la privatización quedaba así abierto, pendiente de la vuelta a beneficios.
3. 'Una nueva dirección'. El gobierno quería evitar que se repitieran las diferencias de criterio entre el ejecutivo y la dirección de BSC, por lo que quería allí personas de su absoluta confianza y el presidente Ch.Villiers no contaba con ella. En ésta y otras corporaciones los presidentes demasiado vinculados a los antiguos métodos fueron sustituidos por 'empresarios' (G.Day en 'British Shipbuilders'). Así, tras algunas negativas, I.McGregor[27] fue nombrado 'chairman' de

[27] Escocés de nacimiento y de formación metalúrgica, había trabajado muchos años en Estados Unidos. El precio (£1,15m) que el gobierno pensaba pagar por su fichaje a su antigua empresa (Lazard Frères) causó una enorme polémica. Como estaba sujeto al rendimiento final, el DTI consideró en 1984 que debía pagar tres cuartas partes; en este sentido McGregor 'obtuvo una nota' de 7,5/10.

> BSC. El gobierno quería una dirección que fuera capaz de ejecutar una ajuste en profundidad y estuviera dispuesto a afrontar la reacción social subsiguiente y Mr.McGregor aceptó con entusiasmo ese papel. En adelante, las relaciones entre el Consejo de Administración de BSC y el gobierno iban a ser excelentes, en especial entre el presidente y la Primer Ministro[28]; la clarificación de las funciones y esta afinidad eliminaron buena parte de los conflictos con los funcionarios que había obstaculizado la gestión de presidentes anteriores.

> '...In our view the appraisal to which the Plan {1980-1}was subjected in the Dept. of Industry was minimal. No attempt was made to test the assumptions about market share or demands and no alternatives'. It was no more than an exercise to allow the Dpt. to continue to fund BSC'. HC 336 Report , par.26. Sesión 1980-1.

En compensación, la dirección obtuvo por fin plena autonomía y la reestructuración de su pasivo: el intervencionismo anterior era considerado por el gobierno inaceptable tanto en términos ideológicos como de déficit público. El gobierno se comprometió a solucionar la cuestión financiera y a respetar escrupulosamente el principio del 'manager rules', incluso a reforzar el poder de la gerencia dentro de la empresa. Esta división bilateral de responsabilidades supuso el fin de la injerencia *('second guessing')* en la estrategia de BSC por parte de los mecanismos tripartitos y comités interministeriales. En adelante estos comités se reunirían de forma 'ad hoc' y a ellos sólo asistirían por parte de BSC altos directivos. Colateralmente, esto supuso que los ministerios territoriales quedaran al margen de las reuniones entre la dirección de BSC y el DoI-DTI. Incluso el 'Treasury' adoptó un

---

[28] 'Along with Lord King, the chairman of British Airways, Sir Robert is regarded as one of Mrs M.Thatcher's favourite businessmen'. FT 11-6-1990.

papel poco destacado y los contactos con directivos de BSC fueron de naturaleza informal[29].

En adelante, la división de siderurgia del DTI no pondría en cuestión la estrategia de la empresa sino que se limitaría a un control financiero, similar al de un inversor privado: mensualmente BSC entregaba un informe centrado en la generación de fondos y en cómo las necesidades de fondos futuras se adecuarían a la EFL anual acordada (entrev. con G.McCrone)[30]. Por otra parte, al reducir su intervención, el gobierno evitaba aparecer como el primer responsable del ajuste; serían los entes locales quienes amortiguaran el impacto de los cierres (Rhodes, 1988).

> 'The Govt. may have hoped that by appointing a tough chairman, the industry could be handled at arm's length, but the money required is such to have major impact on central Government. financing'. Editorial. The Times. 25-2-1980.

En la cuestión financiera, la nueva dirección gozó de la oportunidad de empezar de nuevo una vez que las cargas heredadas fueran eliminadas (*'wipe the slate clean')*. Así en 1981 Industria anunció por sorpresa una serie de planes de rescate que chocaban con la firme retórica anterior: 'British Leyland' (990m de libras) o 'British Shipbuilders'. El propio K.Joseph tuvo que reconocer en el Parlamento de que la *Iron and Steel Act* de 1981 suponía un 'cheque en blanco' para la corporación (Dudley y Richardson, 1990:151). En la práctica, estos notorios '*lame ducks'*

---

[29] : 'for the people at the Treasury, the combination of what was being doing at the DTI and McGregor seemed to be enough' (entrev. con K.Binning).

[30] Monopolies and Manpower Commission. Session 1988-9. "*BSC: Report on the Efficiency and costs of discharging its functions of the BSC*". Cmnd. Papers n.347. Julio 1988.

siguieron absorbiendo buena parte de los recursos públicos destinados a este área[31].

Por otra parte, la llegada de McGregor señaló un nuevo modelo de dirección, más agresiva y empresarial, un cambio similar la introducido en Usinor-Sacilor años más tarde con el nombramiento de F.Mer como presidente. De hecho, en el período 1980-82 la cultura corporativa de BSC iba a sufrir profundas transformaciones interiorizando conceptos y valores procedentes de la empresa privada[32]. El objetivo era evolucionar desde una gestión burocrática dirigida a la maximización de la producción y la modernidad de las instalaciones hacia otra en la que la flexibilidad y la cercanía al cliente fueran las fuentes de ventajas competitivas.

Como primer objetivo, McGregor aplicó su experiencia americana en la racionalización de la organización de la empresa, 'burocratizada e inmanejable' de acuerdo con gran parte de la dirección. Así, descentralizó la gestión en función de los productos, que en adelante serían considerados de forma autónoma como centros de beneficio: 'General Steels' (largos), 'Strip Products', 'Tubes' y 'Holdings'[33]. En lo que respecta a los principales negocios -planos y largos- el esquema se ha mantenido hasta la actualidad. De esta forma eliminaba la división entre las áreas de producción y márketing, la cual recibió un fuerte impulso (*The Economist*, 2-7-1988); por el contrario, el problema comercial no sería afrontado en la integral española hasta principios de los noventa (Poblet, 1994:75). Además, los niveles

[31] Más aún, el presupuesto del DTI en 1983 había ganado dos décimas del PIB hasta el 2%. En el bienio 1981-82, estas tres empresas absorbieron L1.030m (Hart, 1986).

[32] Tradicionalmente la corporación había intentado aparecer como una empresa privada. Incluso era la única empresa nacionalizada que formaba parte de la CBI (Dudley y Richardson, 1990).

[33] Una innovación que Ch.Villiers quiso introducir en 1976 sin éxito ante la oposición de los sindicatos.

de dirección y los costes generales[34] fueron drásticamente reducidos.

Si bien el plan industrial fue elaborado por R.Scholey, el principal éxito de McGregor fue devolver la motivación a la dirección tras las duras situaciones vividas y transmitirles un espíritu más comercial (entrev. con J.Dunbar). Una muestra de ello fueron las duras negociaciones que BSC mantuvo con otras empresas públicas[35] en torno al precio de la energía y materias primas, que suponen dos tercios del coste del acero.

Sin solución de continuidad, y ante el estado de debilidad de los sindicatos, la dirección de BSC presentó a comienzos de 1980 un plan de choque -'*BSC: the Return to Financial Viability'*- que obtuvo un éxito sorprendente. Éxito tanto más necesario cuanto tras la huelga, la empresa había perdido una buena parte de la cuota británica –pérdidas valoradas en £192m- y sus cuentas estaban en un estado deplorable. Buena parte de sus consumidores habían comenzado a aprovisionarse en el Continente, en condiciones calidad/precio favorables y fue difícil recuperar la exclusividad: así la cuota de BSC, que era del 70,4% en 1970, bajó al 52.9% en 1979 y no ha vuelto a superar el 60%.

Se trataba de un plan de salvamento a corto plazo, con 1982 como único horizonte. En el aspecto industrial, el plan proponía la eliminación de un tercio de la capacidad de BSC hasta los 15mT/año; con el cierre de plantas menores, la producción de acero se concentraría en las cinco grandes plantas integrales: los planos en la costa oeste (Port Talbot, Llanwern y Ravenscraig) y los largos (Scunthorpe, Redcar) en la oriental. El ajuste laboral previsto era inaudito, por lo que la dirección optó por concentrar

---

[34] Por ejemplo, las oficinas centrales se trasladaron a un edificio más modesto y buena parte de los departamentos de comunicación y estadística fueron eliminados. Entrev. con K.Binning.

[35] Hubo enfrentamientos con British Gas y CEGB (electricidad) pero la mayor presión fue dirigida al 'National Coal Board'. Las amenazas de aumentar la cuota de carbón extranjero motivaron la mediación del gobierno (Industria y *Energy*): en octubre de 1983 llegaron a un acuerdo trienal según el cual el consumo de carbón importado se limitaría al 40%.

sus esfuerzos en una planta cada vez. Gracias a las altas indemnizaciones[36] la plantilla pasó de 186.400 empleados a 103.700 en dos años. Además de la indemnización reglamentaria y las ayudas CECA, los trabajadores recibieron un complemento de acuerdo con su antigüedad a cargo de la compañía hasta llegar al 90% del sueldo el primer año y un 80% el año y medio siguiente. Lo que estaba claro era que, a diferencia del caso español, se trataba de un sólo pago[37] -en torno a las 26 semanas de trabajo- tras el que la compañía no guardaría relación contractual alguna (entrev. con D.Grieves). Sólo en 1979-80, los costes del ajuste laboral se elevaron a £1.100m, un 35% de la facturación. Dado que muchos trabajadores estaban dispuestos a aceptarlo, los sindicatos tuvieron que conformarse con obtener las mejores condiciones de salida posibles. 60.000 trabajadores se acogieron a la pre-jubilación entre 1977-84.

Una reducción laboral de tales dimensiones no tiene parangón en toda Europa, donde los ajustes laborales fueron por lo general graduales y no incluyeron cifras apreciables de despidos: en el período 1978-85, la siderurgia británica perdió dos tercios de su plantilla; punto que debería ser matizado por el uso intensivo de subcontratas. Debilitada, ISTC se concentró en salvar las cinco

---

[36] Allí, las plantillas de Llanwern y Port Talbot fueron reducidas a la mitad en cuestión de meses (11.000 bajas) y las del Sur de Gales en conjunto, 30.000 en poco más de tres años. Vid. *Select Committee on Welsh Affairs.* HC 371. Sesión 1979-80. Fevre (1989:54) mantiene que allí, muchos trabajadores se les aseguró que si aceptaban salir, obtendrían un puestos de trabajo en empresas subcontratistas de BSC.

[37] La indemnización se negociaba planta por planta: en Hartlepool, la '*severance*' media fue de 10.000 libras por hombre mientars que en Shotton y Glengarnock fueron 13.500. Vid. *Select Committe on Scottish Affairs*. Noviembre 1982. Las cifras en el sector privado oscilaban en torno a las 2.500 libras.

Por su parte, la consultora Phillips & Drew (1988) apunta que en precios de 1988, el coste medio por excedente fue de 8.250 libras. El hecho fue que los costes de la reducción laboral en el año fiscal 1981-82 superaron los £178m previstos y llegaron a 209 (HC308).

grandes plantas aun a riesgo de abandonar otras como Corby; su cierre en septiembre de 1980 tuvo un valor simbólico, no sólo por la dimensión de los excedentes[38] sino porque se trataba de una planta rentable contra la cual el gobierno laborista había decidido no intervenir.

Industria y el 'Treasury' ofrecieron todo su apoyo al plan de ajuste y así en cuanto a la vital cuestión financiera, la *'Iron and Steel act'* de 1981[39] ponía las bases de la reconstrucción financiera de la empresa, que presentaba un déficit de £2.748m en 1979. Dicha ley, junto con la de acompañamiento de 1982, liquidaron (*write off*) 4.500m de libras en deudas de BSC y eliminaron activos por valor de 1.140m. A cambio, la empresa se comprometía a que 1983-84 fuera el primer ejercicio con beneficios. De esta forma el nuevo equipo empezó sin el lastre del pasado, ventaja con la que no contaron sus homólogos españoles: en 1985, los fondos propios eran el 33% de su pasivo. Otra reclamación insistente por parte de la empresa eran los altos precios de la energía, en este área el gobierno durante 1982 medió con las empresas eléctricas y el 'National Coal Board' para que los precios se situaran en niveles más cercanos a los continentales.

> '... We do recognise that a national level the Corporation really have tried to eliminate the trade unions'. B.Sirs, presidente de ISTC. HC 336, q 902. Sesión 1980-1.

Como demostraría el caso español, estas medidas son insuficientes para alcanzar la competitividad en ausencia de cambios tanto en la organización del trabajo en el interior de las plantas como en los incentivos a la productividad. Precisamente este fue el objetivo del '*slimline project*', experimentado por

---

[38] 6.000, a los que sumar en dichos meses 7.000 en Shotton y 4.400 en Consett. HC 63. 1991. Pg.50.

[39] La Ley de 1981 condonaba £3.500m: 2.300 en concepto de pasadas pérdidas, 840 por amortización de activos y 350 destinados a cierres y excedentes. Mr.Marshall. pg.151. *Under-Secretary* de Industria. Standing Committee B. *Iron and Steel Bill*. Sesión 1980-1.

primera vez en las plantas del Sur de Gales (Llanwern y Port Talbot). Allí, entre mayo y agosto de 1980 los trabajadores aceptaron un duro ajuste laboral, tras lo cual los que seguían cobrarían una parte crecientes del sueldo en forma de pluses -*lump sum bonuses*- ligados al cumplimiento de una serie de objetivos[40]; en paralelo se ejecutaron programas sobre la reducción de las categorías laborales y niveles de dirección, el creciente uso de contratas y en general una mayor flexibilidad (Warburg Securities, 1988). Estas iniciativas 'revolucionarias' y el uso intensivo de subcontratas fueron aceptadas en el Sur de Gales como mal menor, ya que las otras opciones presentadas por la compañía suponían el cierre de uno de los dos complejos (BSC, 1979).

> '...it was the steel strike which changed people's attitudes in the industry. I do not think anyone believed that we could be out for 14 weeks and not be required. We all began to see a new dawn'. Mr.Lewis (worker director). The Times, 6-4-1980.

Los resultados en cuanto a productividad fueron notables y se extendieron al resto de las plantas, Bauman (1996:23) estima que mediante este programa BSC realizó el 40% del ajuste laboral de los ochenta. No olvidemos que el factor trabajo suponía al comienzo de los ochenta un tercio de la facturación y sólo un 20% diez años más tarde. Por su parte, los trabajadores terminaron por aceptar en su inmensa mayoría el sistema, pues proporcionaba incentivos salariales suficientes para mejorar el rendimiento. Por ejemplo, en Ravenscraig, los trabajadores entrevistados hablan de un cambio cultural, en el que buena parte de los '*old habits'* propios de las empresas públicas fueron siendo abandonados una vez estuvo claro que el cierre de la planta era una posibilidad real (entrevs. con T.Brennan y con J.Bray).

---

[40] En Ravenscraig, los objetivos eran cuatro: plantilla, horas-hombre/T, calidad del producto y proporción de entregas a tiempo. Entrev. Con T.Brennan.

> ' I am looking whether there is some way in which the private steel producers might get some share of the help that is available'. P.Jenkin. Secretario de Estado de Industria. HC 308, q 216. Sesión 1981-2.

La nueva agresividad demostrada por el gigante BSC puso en peligro a muchos de los pequeños productores privados (Cockerill, 1989:5). Un gobierno conservador que había prometido en su Manifiesto de 1979 favorecer la entrada de capital privado en el sector no podía presidir la desaparición de los productores privados, quienes por otra parte gozaban de gran influencia en las filas (i.e.'*Monday Club'*). Por ello, el gobierno adoptó dos tipos de medidas de racionalización del sector:

a. Un '*Private Sector Scheme'* que durante entre 1981 y 1984 actuó como un fondo –dotado de £54m- destinado a facilitar la salida del sector de una serie de pequeñas empresas: '*a sop to allow them to die decently'* (Mr.K. Binning). El fondo costeaba un cuarto de las inversiones necesarias para la reconversión y un 85% de las indemnizaciones. Junto con otro programa similar en forja, es lo más cerca que los conservadores estuvieron del modelo de ajuste sectorial con patrocinio público.
b. El gobierno impuso a BSC la creación de unas 'joint-ventures' entre BSC y empresas privadas en aquellos productos en los que competían, por lo común los de mayor valor añadido (aceros especiales)[41]. Los planes debían ser acordados por las empresas, si bien el gobierno puso como condición que la participación de BSC no debía exceder el 50%. Fueron doce en el período 1980-86 y las tres más famosas se denominaron '*Phoenix*': 'Allied Steel and Wire' en alambrón, 'United Engineering Steels' en aceros aleados y 'Sheffield

[41] Finalmente, BSC tuvo que desprenderse en el bienio 1980-82 del resto de sus actividades periféricas (no siderúrgicas).

Forgemasters' en forja pesada[42]. Como puso de manifiesto el *Committee of Public Accounts* en 1984 (HC 307, par.31) se trataba de una forma indirecta de subvencionar a las empresas privadas a expensas del contribuyente y a espaldas del Parlamento: los activos aportados por los socios privados estaban sobrevalorados y BSC aportaba dinero al contado[43]. En 1984 'Sheffield' tuvo que ser rescatada de la quiebra por BSC y bancos acreedores y no obtuvo beneficios hasta 1987 (Tweedale, 1995:358). Dicho esto, la clarificación de las fronteras público-privadas contribuyó a mejorar las relaciones entre BSC y BISPA, que culminaron en la integración de BSC en dicha asociación. Asimismo, en estas empresas la compañía pudo introducir novedades en las prácticas laborales muchas de las cuales serían transplantadas posteriormente a BSC. Tras estas operaciones, el acero eléctrico pasó a significar sólo el 5% del acero de la compañía -el 20% en 1980.

Esta reducción de costes unida a la calidad de las instalaciones restantes -tras las fuertes inversiones de la década anterior- permitieron que la productividad de BSC mejorara rápidamente, lo que permitió que el plan '*Survival*' en 1981 contuviera menores reducciones de lo esperado: 20.000 empleos, 0,6mT/año y una congelación salarial de 6 meses (*Glasgow Herald, 7-1-1981)*; los cierres afectaron particularmente a las plantas de especiales del South Yorkshire (Tinsley Park). Pese a la oposición sindical, el plan fue aprobado por la mayoría de los trabajadores en consulta

---

[42] 'ASW' (Phoenix I) se constituyó en febrero de 1981 con GKN. En 1988 salió a Bolsa y en 1995 fue re-adquirida por British Steel. En el segmento de barras, las británicas BSC, GKN y Brymilll acordaban crear 'British Bright Bar'.

[43] BISPA denunció (HC 336, q736) que dentro del proyecto UES, BSC aportaba la mayoría de los activos, por lo que hubo que comprar y cerrar algunos de ellos -Duport, R.Oak, T.Park- en el área de Sheffield para equilibrar el acuerdo. Aun así, GKN con 42% del capital tenía los mismo derechos que BSC con el 58%.

directa[44]. Por lo demás, dadas las condiciones ventajosas, los *'shop-stewards'* pudieron cumplir los objetivos de excedentes mediante pre-jubilaciones y bajas voluntarias o vegetativas: "*..men are stampeding to get out of the gate in the hope that they will secure something before somebody else gets there*" (B.Sirs: HC 212, q 175). Lee (1985) estima que el 42% de los que abandonaron BSC tenían más de 55 años. Si bien la Comisión puso algunos reparos en cuanto al nivel de ayudas, la propia dimensión de los cierres facilitó su aceptación[45].

> 'Our meetings are a charade that enables him {McGregor} to pretend he is consulting'. Bill Sirs. HC 212, q 133. Sesión 1982-3.

La huelga había quebrado la capacidad de los sindicatos de oponerse a la estrategia de la dirección y sucesivos cierres y excedentes no hicieron sino confirmar el fin de las antiguas prácticas. La coalición gobierno-dirección iba a vaciar de contenido negociador a la comunidad de políticas. La propia dirección recomendó al *Steel Committee* que '*reassess their role in the new times'* (Scholey, en HC 336) y así se terminaron las reuniones mensuales y los representantes de los trabajadores fueron desapareciendo del Consejo de Administración. El alto desempleo y la nueva legislación laboral debilitaron aún más la posición sindical tanto en el nivel de la empresa como el de plantas[46]. De forma creciente debían aceptar acuerdos que

---

[44] De los 81.391 votos emitidos, el 78% fue afirmativo. Si bien hay que tener en cuenta que la Corporación había 'indicado' que el rechazo del plan significaría al liquidación de la compañía (*The Times* 16-1-81).

[45] Así, la Comisión había bloqueado unas ayudas de L360m ante la capacidad productiva que BSC mantenía en reserva. Tras un tira y afloja, BSC aceptó un tope de producción para el año fiscal 1981-82 (13,9mT) y el derecho de la Comisión a fiscalizar la política siderúrgica del gobierno en los próximos tres años (*The Guardian*, 13-11-81).

[46] En el período 1980-88, cuatro *Employment Acts* fueron aprobadas. Progresivamente fueron restringidos los piquetes, el 'closed shop' y en

consideraban inaceptables (Bain, 1992:163). Esta asimetría de poder (Marsh 1992a:112) ayuda a comprender por qué el ajuste más duro de la siderurgia europea no produjo los graves incidentes que medidas mucho más moderadas generaron en Francia y España en 1984.

Por otra parte, los empleados de BSC entrevistados son unánimes en apuntar la 'nueva atmósfera' de disciplina[47] y motivación existentes: tanto trabajadores como directivos eran conscientes de que habían terminado los mercados cautivos y que en adelante la competencia sería más dura. Por otra parte, la mano de obra intuía que la profesionalidad y capacidad de la dirección había mejorado. Todo ello ayudó a la mejora de la relaciones entre ambas partes tras la acritud anterior (entrev. con T. Brennan), si bien sobre unas bases sustancialmente diferentes.

La nueva agresividad comercial de BS tenía como primer objetivo recuperar la cuota de 54% del mercado británico -la cifra anterior a la huelga- y salir de los números rojos para marzo de 1983. No obstante, los mercados siderúrgicos seguían sin recuperarse y de hecho 1982 fue un año catastrófico para la siderurgia europea, inmersa durante el verano en un nuevo episodio de la guerra comercial con Estados Unidos[48] y con los precios a la baja. Así, las previsiones no se cumplieron y BSC perdía en el verano £9m a la semana, con lo que acumuló las mayores pérdidas de la historia empresarial británica ($1.600m); la empresa llegó a tener un 25% de la plantilla trabajando a tiempo parcial. Su productividad seguía siendo un 15-20% inferior a la de sus competidores alemanes y franceses.

---

general los mecanismos colectivos en favor de una visión individualista de las relaciones laborales.

[47] Incluso hubo algunos casos de despido por no respetar el horario, práctica habitual con anterioridad. *The Glasgow Herald*, 5-12-81.

[48] BSC y los productores alemanes eran los principales afectados por las 'antidumping suits'. El 14 de septiembre, el comisario Davignon y Eurofer llegaban a un acuerdo con la administración norteamericana y los siderúrgicos, por el cual se establecían un tope las exportaciones europeas del 5,75% del mercado (antes tenían un 7%).

Nuevas reducciones de capacidad y empleo tenían necesariamente que afectar a alguna de los cinco complejos integrales lo que supuso la reintroducción de fuertes tensiones territoriales en la política siderúrgica. En concreto, la dirección de la compañía mantenía que sobraba uno de los tres trenes[49] (Llanwern, Port Talbot y Ravenscraig) e incluso que los beneficios de la corporación serían mayores con menos de 5 plantas operativas; un ahorro estimado en £100m anuales (Love y Stevens, 1989:51).

A la altura de 1982, una serie de circunstancias indicaban que la planta escocesa de Ravenscraig era la señalada, el *'odd man out'* (entrev. con J. Love). Si en 1979 ésta era la planta de productos planos más moderna[50] –dotadas de coladas continuas y *secondary steelmaking*- los espectaculares aumentos de productividad de las plantas galesas tras la aplicación del '*slimline*' pusieron en evidencia las deficiencias estructurales de Ravenscraig. A su localización interior (como AHV) unía el alejamiento de los mercados tras el colapso del consumo de acero en Escocia[51]. Además, el Consejo de Dirección consideraba a la mano de obra allí como 'rebelde' (entrev. con J. Dunbar).

En resumen, ya a finales de 1981 la dirección había resuelto concentrar la producción de planos en el Sur de Gales en detrimento de Escocia, decisión que sería mantenida hasta el final;

---

[49] 'The 100,000 T/week produced by the three strip mills can be produced by two'. R.Scholey, HC 208, q35. Sesión 1983-4.

[50] BSC argumentaba en septiembre 1979 el coste de una tonelada de bobina era de 124 L en Redcar, 125 en Ravenscraig, 135 en Llanwern y en Port Talbot 142.

[51] Así, sólo 10% de las bobinas de Ravenscraig era consumida en Escocia. Durante el bienio 1980-2, numerosos astilleros y las dos fábricas de automoción escocesas cerraron, con lo que el consumo de acero se redujo a un tercio.

La planta de Llanwern también era interior pero tenía una clara ventaja en los costes de transporte, tanto respecto a consumidores como al tren en frío de Shotton (Norte de Gales) que se abastecía de acero de la planta escocesa.

en el período 1983-93, £580m fueron invertidos en Gales mientras que la planta escocesa sólo se benefició de inversiones de mantenimiento (Welsh Economic Research Unit, 1994). No obstante, McGregor era consciente del escaso margen de maniobra político del gobierno por lo que se limitó a presentar a Industria una serie de opciones 'abiertas' de las que el cierre de Ravenscraig era la que presentaba mayores ahorros.

> 'I got the impression that the Secretary of State wished to buy some insurance; I presumed therefore he was prepared to pay the premium '. Mr. McGregor. HC 212, q 286. Sesión 1982-3.

El margen del gobierno no era muy amplio pues los rumores de cierre de Ravenscraig, junto a la parada de uno de los tres hornos en agosto, habían produccido la movilización del 'lobby' siderúrgico escocés. El resultado fue una campaña de amplio respaldo social a favor de la continuidad de la planta escocesa. Coordinados por el comité de Ravenscraig y la propia *Scottish Office*, las sucesivas delegaciones enviadas a Londres -diputados locales, cámaras de comercio y clérigos- obtuvieron un innegable éxito propagandístico[52]. Por su parte, el 'Committee on Scottish Affairs' elaboró un informe dramático que hablaba de unos 10.600 excedentes potenciales[53] sólo en el área de Lanarkshire a añadir a los 3.000 empleados de Ravenscraig. Finalmente, el comité de

---

[52] Por ejemplo, el 13 de diciembre de 1982, una delegación de nueve personas se reunió durante hora y media con el primer Ministro, el Secretario del DTI (Jenkin) y de la *Scottish Office* (Younger). Estaba compuesta por miembros del STUC, del Consejo Regional de Strathclyde, de los Consejo locales de Motherwell y Glasgow, del *Scottish Council*, de la Cámara de Comercio de Glasgow y de representantes de la Iglesias Presbiteriana y Católica.

[53] Memorándum presentado por el *Strathclyde Regional Council*. HC 22, q 182. Sesión 1982-3. Este memorándum fue ampliamente utilizado por la Scottish Office en sus negociaciones. El reciente cierre de la planta de automóviles de Linwood les había enseñado lo inconveniente de plantear alternativas una vez las decisiones habían sido tomadas (entrev. Nº 15).

Ravenscraig optó por una estrategia 'diferente' más en sintonía con el gobierno conservador; así, el comité trató de dar una imagen 'respetable', renunciando a las movilizaciones clásicas en beneficio de un 'lobby' centrado en las personas influyentes 'who could open doors', todo ello arropado con un discurso uniforme que reiteraba la viabilidad económica de la planta como (entrev. con T.Brennan). Otros miembros del 'lobby' -medios de comunicación, autoridades locales- se encargaron de resaltar las consecuencias sociales del cierre.

Dada su relevancia, la última decisión sobre el cierre correspondía al Gabinete y allí se jugó la última fase de la partida. La intervención del Secretario de Estado escocés, G.Younger, quien comprometió su prestigio en este asunto fue determinante. Tanto allí como en los comités interministeriales fue capaz de obtener suficiente apoyo para vetar la propuesta.

Aparte de la presión escocesa y la cifra potencial de desempleados, una serie de factores internacionales terminaron por convencer al gobierno de que el cierre era 'prematuro'. En primer lugar se esperaba una recuperación del mercado siderúrgico, gracias a la depreciación de la libra y al acuerdo de comercio siderúrgico CE-Estados Unidos. Por otra parte, en la administración británica existía un amplio malestar con la actitud de otros países europeos, pues consideraba que mientras BSC había reducido su capacidad en un 27%, otros países como Italia, Alemania o Francia apenas habían comenzado, como puede verse en el cuadro adjunto (entrev con P.Jenkins)[54]. Era cierto que existía un acuerdo en firme del Consejo desde junio de 1982, de reducción de unos 30mT/año pero su efectividad estaba todavía por ver. En ese sentido, los negociadores británicos consideraban a Ravenscraig como una buena baza para forzar la reestructuración

[54] Hasta la fecha, más de la mitad de las bajas procedían de BSC. Los funcionarios de Industria estaban en contacto con los representantes británicos en el Coreper para que la postura de BSC fuera tenida en cuenta en las negociaciones. HC 212, febrero 1983.

en estos países (*The Times*, 25-12-1980). Finalmente, la cercanía de las elecciones generales de 1983 favorecía la prudencia.

Cuadro 9. Reparto de cierres y ayudas públicas 1980-85.

	Cuota producc. CE 1980	Reparto de las ayudas (%)	Reducción (mT) 1980-83/ Reducc. 1983-85.	Reparto de cierres. %	Ayudas aprobadas (m$)
R.F.Alemana	31,6	11,2	4,81 / 1,2	11.3	4.211
Italia	21,5	35,5	2,37 / 3,46	16.1	13.332
Reino Unido	13,5	14,9	4 / 0,5	19.7	5.578
Francia	15,9	24,1	4,68 / 0,63	19.7	9.040
Bélgica	9,5	11,2	1,71 / 1,4	19.4	4.211

Fuente: CEE. 1983. "*Economic Community Bulletin*". Junio. Pg. 9

> 'the Government believe that it would be wrong to take irrevocable decisions on future steel capacity at a time of such major uncertainty'. P.Jenkin. Hansard, 20-12-82.

Con estas palabras el secretario de Industria anunciaba en diciembre de 1982 el aplazamiento de cualquier cierre de importancia, es decir, el de la planta escocesa. Los condicionantes anteriores explican una intervención tan flagrante en las decisiones de BSC, pese a que el cierre de Ravenscraig habría facilitado la venta de BSC (A.D. Little, 1991:14)[55]. Ante esta decisión del gobierno, la dirección hizo de la necesidad virtud, y como declararía el siguiente presidente -R.Halsham- optó por un proceso gradual de cierres (HC 208, q57. Sesión 1983-4)[56]. Así en el plan

[55] '...the objective with BSC was quite clear, to get it into a better shape, to stop it losing money, to make it more efficient and eventually, to privatise. However in 1982 this idea was completely incredible, even within the Government'. Entrev. con S.Bowen.

[56] "Once it was made clear to the Chairman that the necessary financial cosnsequences would follow, the Chairman was prepared to put forward his plan on the basis we put to him". Patrick Jenkin, q213. Industry and Trade Committee. Session 1982-3. "The BSC's Prospects". Second Report. Proceedings, Report, Minutes and Appendices". February 1983.

de inversiones 1983-86 (£665m) la planta escocesa se mantendría a plena producción mientras el tren de Port Talbot era renovado en profundidad[57]. En gran medida, era una decisión política similar a la que casi dos años más tarde tomaría el gobierno socialista con AHV; dos plantas de características similares[58].

El traslado de McGregor en Julio de 1983 a otro 'punto caliente' -la presidencia de 'National Coal Board'- parecía indicar que el mayor peligro para la empresa había pasado. En efecto, tanto la demanda como los precios siderúrgicos comenzaron a recuperarse y dentro del equipo directivo, los 'metalúrgicos' encabezados por Scholey recuperaron el poder de decisión, favorecidos por la existencia de un '*part-time chairman'* (R.Halsham) de carácter muy diferente al enérgico McGregor. Como viene siendo habitual, al reducirse las pérdidas la cuestión siderúrgica desapareció de la agenda pública y en el futuro sólo Ravenscraig iba a devolverle la enorme relevancia que tuvo en la primera legislatura conservadora. Así, el gobierno pudo retirar a sus funcionarios del Consejo de Administración de BSC e incluso declarar públicamente su 'próxima' privatización.

No obstante, la recuperación del balance de BSC se enfrentó a un grave contratiempo, cual fue la huelga minera que se extendió

---

[57] Hasta el final de su mandato, McGregor intentó encontrar una salida a los planchones escoceses -con lo que podría cerrar al menos el tren- mediante acuerdos con plantas americanas (Kaiser, Fairless Steel). Estas negociaciones resultaron fallidas ante la oposición del gobierno británico y de los trabajadores de ambos lados del océano y fueron abandonadas por su sucesor.

Por otra parte, la plantilla de Ravenscraig se redujo a la mitad (unos 2.000 empleos) en el período 1983-5.

[58] Al igual que AHV, Ravenscraig poseía tres altos hornos y otros tantos convertidores y su capacidad máxima rondaba los 2mT/año. Sin embargo en el caso vizcaíno, sólo uno -el 'MªAngeles'- era de diámetro comparable de 9 metros y los convertidores de menor capacidad que los escoceses (primero 70 y luego 110T frente a 130 en Ravenscraig). Esta poseía coladas continuas desde finales de los setenta, algo que AHV no obtuvo hasta cinco años posteriores.

entre la primavera de 1984 y la de 1985. De acuerdo con la dirección, no pudieron presentar beneficios ese año debido a que los problemas de abastecimiento de carbón le supusieron pérdidas de £180m. En términos políticos, esta huelga constituyó el punto de inflexión en el enfrentamiento del gobierno con el poder sindical; el NUM, por su simbolismo y recursos organizativos era el último gran obstáculo en la consecución de un nuevo marco de relaciones laborales en la industria británica (Richards, 1996). El gobierno había obtenido 'victorias' en la siderurgia (1980), en la función pública (1981) y sanidad (1982) pero tuvo que aceptar las condiciones impuestas por este sindicato en 1981.

Como muestra de la creciente solidez del proyecto 'Thatcheriano', la prudente actitud de su gobierno en la huelga siderúrgica se trocó un ataque frontal contra el NUM y su máximo dirigente A.Scargill -the 'enemy within'. Tanto era así que al final de la huelga, incluso I.McGregor recibió instrucciones terminantes del gobierno de aceptar sólo la rendición por parte de los trabajadores (Scammell, 1986). Asimismo, este año de 1984 fue también testigo de la derrota de los sindicatos navales.

El largo conflicto minero motivó el aplazamiento de los planes de BSC. En abril de 1984, la Corporación había presentado al DTI un plan muy pesimista que preveía el cierre de una o dos plantas integrales y la reducción de 15.000 empleos (*The Times*, 23-4-1984). No obstante, el gobierno estaba concentrado en la cuestión minera por lo que no quería apoyar otros planes que supusieran recortes de plantilla y pudieran debilitar su posición. Tanto más cuanto los trabajadores siderúrgicos se estaban oponiendo decididamente al intento de los mineros de reducir los envíos de coque a las plantas integrales (entrev. con J.Dunbar). El que los siderúrgicos[59] rompieran el bloqueo de plantas interiores como

[59] Los cuales aparte del temor a cierres definitivos, acusaban al NUM de no haberles apoyado suficientemente en la huelga de 1980. Esto fue el fin de la famosa 'Triple Alliance'. Como declaró B.Sirs (director general de ISTC): 'I will not see the steel industry crucified on someone else's altar'.

Llanwern o Ravenscraig fue sin duda un hecho clave en el desenlace final de la huelga -P.Talbot y Redcar tenían terminales propias; éstos justificaron su actitud mencionando que ninguna mina había cerrado en 1980. Esta postura, unido a la entrada de carbón importado por variados medios -los estibadores se negaban a descargar carbón- permitieron que la producción siderúrgica no se viera tan afectada por ausencia de coque siderúrgico. Por tanto, el DTI pidió a la dirección que esperara a la solución del conflicto y no realizara cierres.

4. España: 'rigor y solidaridad'.

Los desequilibrios económicos que el gobierno socialista heredó en 1982 eran considerables: el desempleo y déficit público, inexistentes antes de 1974, alcanzaban entonces cotas del 17% y 6% respectivamente, mientras la inflación superaba el 14% (Bermeo, 1994). La industria española se hallaba en una situación muy delicada tras haber perdido un 21% de su empleo desde 1978, cifra muy superior a la italiana o francesa (Maravall, F. 1987:189). Ya he comentado que los resultados del saneamiento industrial comenzado en 1980 eran '*exiguos*' y sectores enteros estaban al borde de la quiebra.

Por tanto, la reforma económica era una prioridad del nuevo gobierno; el 'Programa Económico a Medio Plazo' publicado en 1983 buscaba coordinar las distintas actividades de los ministerios económicos. En el área industrial, este plan macro- fue acompañado del 'Plan Energético e Informático Nacional' y del 'Libro Blanco de la Reindustrialización'. En la práctica, la articulación interna de las diversas actuaciones estuvo por debajo de las expectativas (Navarro, 1990).

> "Nosotros defendemos una concepción más voluntarista del Estado en la que éste pueda desempeñar un papel como agente activo propiciador del ajuste". C.Solchaga ante la Comisión de Industria del Congreso. 22/2/1983.

En lo que respecta a la industria, el gabinete socialista se embarcó en un complejo y ambicioso proceso denominado 'Reconversión Industrial' (RI) y que con diversos "flecos" iba a perdurar hasta mediados de los noventa. Mientras en el caso británico los conservadores se limitaron a la reforma de las empresas públicas en crisis, la RI española abarcaba un variado conjunto de sectores –doce- en que coexistían empresas públicas (INI) y privadas, en su mayoría fuertemente dependientes de los fondos públicos: unos 300.000 empleos y 850.000m pt. de facturación en 1983.

La RI socialista iba a continuar el guión apuntado por la UCD, esto es, un proceso muy politizado, concentrado territorial y sectorialmente[60], cuyo principio general era la necesidad de un apoyo mayoritario por parte de los participantes, lo cual motivó largas negociaciones. En el primer trimestre de 1983 se constituyeron unos cuarenta grupos de trabajo interministeriales encargados de realizar diversos informes bajo la coordinación del director general de Industria D.E. Santos[61]; así, las directrices básicas en siderurgia integral ya estaban delineadas para abril. En paralelo, se constituyeron mesas tripartitas entre confederaciones sindicales, CEOE y el gobierno; unas trataron el marco legal de la RI y otras fueron de naturaleza sectorial. Mientras duraran éstas, el plazo de vigencia de la Ley 21/82 fue prorrogado un año.

En este sentido, la RI debe ser analizada a dos niveles: por un lado la elaboración del marco normativo general y por otro las negociaciones sectoriales. Por supuesto, entre ambos niveles existían múltiples puntos de contacto, pues en muchos casos los participantes eran los mismos y el lugar de reunión el Ministerio de Industria. El mismo enfoque se debía aplicar a todos los sectores, pero cada uno tenía su propio calendario de acuerdo a una serie de factores tales como su situación competitiva, impacto socio-político o dimensión económica. Los sectores "clave", tales como la integral-aceros especiales, los grandes astilleros y la 'línea blanca' actuaron como bancos de pruebas donde se tantearon las fuerzas respectivas y la pauta reguladora del conjunto.

---

[60] Esto queda reflejado en la abundancia de huelgas sectoriales y locales frente a las escasas huelgas de empresa.

[61] Este había participado en la Comisión de Coordinación de la época centrista y en los acuerdos de mayo de 1981. En 1983 pasó de vicepresidente ejecutivo de Aceriales a la DGISN, cargo que compatibilizó con la dirección general de Industria. De acuerdo con algunos autores era un hombre cercano a AHV. Tras la fraudulenta privatización de Macosa, se encuentra reclamado por la justicia.

> 'me voy a diferenciar del período anterior en dos cosas: sinceridad y toma de decisiones, aunque me haga el hombre más impopular de España'. C.Solchaga en 'El Correo'. 22-1-1983.

El mantenimiento de la naturaleza sectorial del proceso fue una victoria del MINER -con el apoyo de la UGT- sobre los planteamientos del MEH (entrev. con J.L. Corcuera). M.Boyer y su ministerio consideraban que las actuaciones 'empresa por empresa' eran menos onerosas y tanto o más eficaces; en adelante, mantendrían un escéptico alejamiento respecto a la RI, lo que sin duda contribuyó a que los fondos tuvieran que ser negociados duramente en la CDGAE y no llegaran con la presteza o cantidad esperadas. El ministro de Industria C.Solchaga era consciente de que la reconversión iba a ser el tema estrella de su departamento y lo abordó con su proverbial energía[62].

Tras las elecciones municipales de mayo, las líneas generales de su estrategia aparecieron en el Libro Blanco de la Reindustrialización (MINER, 1983): "un ajuste ineludible que combinara el rigor con la solidaridad y permitiera en un futuro concentrar los esfuerzos de los sectores con futuro". El Libro no recogía las propuestas nacionalizadoras mantenidas por el PSOE en la oposición, sino que se situaba dentro de unos parámetros socialdemócratas clásicos. Por otra parte, la empresa pública arrastraba en España una negativa imagen de ineficiencia y corrupción. Así, el libro consideraba "que una política de ajuste salvaje condenaría a la ruina a gran parte de la industria española" y por otro lado que "[...] el Estado no puede sustituir a la iniciativa privada en la toma de decisiones y asunción de riesgos" (MINER, 1983:10).

Lo que sí podía y debía hacer el gobierno era liderar el ajuste, que debía tener como objetivo eliminar los defectos estructurales que habían impedido la renovación de la industria española, entre

---

[62] Los "servicios económicos", de los cuales las ayudas públicas a las empresas eran el componente principal, pasaron del 3,2% del PIB en 1976 a suponer el 6,6% en 1985.

los cuales destacaba la espiral de aumentos salariales[63], las rigideces contractuales (relaciones laborales, marco societario) y en general "las inercias mentales" fruto de décadas de proteccionismo. Por otra parte, el Libro criticaba duramente las indecisiones del gobierno anterior, su falta tanto de control en el destino de los fondos como de visión a medio plazo y la supeditación de la empresa pública[64]: "las medidas financieras no son suficientes y hay que actuar sobre los activos de las empresas y su concentración"; el propio ministro evaluaba ante la Comisión de Industria el coste de la indecisión en 1,2 billones en diez años (14-4-83). En lo que respecta al control, la mayoría pública en los órganos decisorios debía asegurar el cumplimiento de las reformas y la reducción de las desviaciones.

El objetivo explícito era combinar 'rigor con solidaridad', esto es, colocar a estos sectores en condiciones de competir en Europa y a la vez minimizar el "coste social" (Bermeo, 1994:39) o los conflictos inter-territoriales. Así, la estrategia de Industria constaba de dos fases: una primera de racionalización y una segunda de reorientación de los recursos hacia los sectores en auge (reconversión en sentido estricto). La primera fase supuso un ajuste a la baja en la capacidad y también un notable esfuerzo inversor en el trienio 1984-87[65]. No obstante, la segunda se fue retrasando ante la gran cantidad de recursos destinados al ajuste,

---

[63] A diferencia de los costes laborales europeos, los españoles sólo redujeron su crecimiento en 1983-4 y la devaluación de la peseta en 1982 fue insuficiente para compensar el deterioro (28,2%) de los costes laborales unitarios respecto a los comunitarios (Segura 1988:408).

[64] A este respecto, véanse las Resoluciones del dictado 29º Congreso del PSOE (1980). Allí exigían 1)un Plan Nacional de Industria sometido al Parlamento y que contuviera un marco de prioridades, 2)que las empresas privadas aceptasen sacrificios a cambio de las ayudas, 3)la supresión de las degradaciones fiscales, por su escasa transparencia y eficacia y 4)un reforzamiento del papel de la empresa pública como motor del proceso.

[65] Un programa global de ajuste con medidas reindustrializadores ya estaba recogido a grandes rasgos en el 29º Congreso del PSOE de 1981 (Madrid 21-24 de octubre).

con lo que la palabra 'reconversión' quedó asimilada a 'ajuste' (Navarro, 1990).

> "quizás se ha intentado hacer muchas cosas a la vez", "...es más honesto llevar la RI con planes y no como guerrilla". Declaraciones de F.González a El País, 30-3-1984.

En efecto, el gobierno no había calibrado adecuadamente el nivel de contestación social y el desgaste político que iba a suponer la RI, en un contexto marcado por una inaudita recesión y tasas de paro superiores al 20%. Si bien los cerca de 100.000 excedentes generados por este proceso supusieron sólo una décima parte de todos los puestos industriales destruidos (Myró, 1992:187), su repercusión pública fue enorme. Recordemos que eran empresas de grandes dimensiones, mayoritariamente públicas y con un gran enraizamiento territorial.

A las dificultades que presentaba el proceso hubo que sumar la división del gabinete en torno a la necesidad de pactar o no la reconversión con la UGT. El 'equipo económico' (Boyer-Solchaga) era partidario de una postura firme frente a la central sindical, pero las relaciones entre partido y sindicato eran todavía muy estrechas. UGT-Metal afirmaba que si bien la reconversión era algo "imprescindible", también lo era que fuera negociada *en todos sus aspectos* con los sindicatos, no sólo en el tema laboral (*El País*. 10-10-1983). En general, el sindicato criticaba el que la filosofía de ajuste primara sobre medidas de promoción o incluso de expansión de capacidades. En la práctica, el punto de desencuentro principal residía en la situación de los excedentes que no podían ser prejubilados o recolocados.

Así, la postura oficial según la cual "...el gobierno tiene voluntad de diálogo pero dentro de los objetivos marcados de saneamiento"[66] era cuando menos equívoca y se tradujo en una actuación llena de "silencios arrogantes y cuchicheos oficiosos"

[66] Alocución televisada de F.González el 11-3-1984. Véase la prensa del día siguiente.

(editorial de *El País*, 18/2/1984); actuación que alternaba firmeza en las declaraciones públicas con prácticas gradualistas y el alargamiento de los plazos. De hecho, sindicatos, empresas y Administración estuvieron en un estado de reunión constante durante todo 1983 y primer trimestre de 1984. A sabiendas de que lo acordado en un sector sería imitado en los siguientes, la batalla entre sindicatos y gobierno se dirimió en los primeros sectores en ser reconvertidos, esto es aceros especiales e integral.

> " [los fondos]…son un mecanismo de solidaridad entre los que trabajan y los excedentes". UGT, 1983.

Como forma de vincular reindustrialización/reconversión y solucionar la situación de los excedentes menores de sesenta años se recurrió a la experiencia previa de Aceriales -aceros especiales. En este sector se había creado un Fondo de Promoción de Empleo (FPE)[67]: los trabajadores menores de 55 que entraran en él recibirán durante tres años el 80% del salario bruto[68] media de los últimos 6 meses; mientras, se les reciclaba y buscaba colocación. El régimen ordinario contemplaba un máximo de dos años y por

---

[67] Los Fondos son asociaciones sin fines de lucro, con personalidad jurídica propia y con carácter de entidades colaboradoras del INEM.

Por ejemplo el de la integral tenía una composición paritaria, con 9 representantes de la Administración, 9 de los sindicatos (UGT y CC.OO) y 9 de las empresas. Si bien la presidencia iba a ser rotatoria, las tres partes acordaron por unanimidad nombrar a D.P. Ortiz (anteriormente Director Social de AHV). Tenía delegaciones en Valencia, Asturias y Vizcaya.

[68] El que los complementos recibidos fueran considerados como renta de trabajo y tributar el IRPF o ser considerados como indemnización por desempleo originó un larga disputa en los tribunales. Pese a las promesas de las empresas, en 1987 Hacienda comenzó a practicar retenciones y los trabajadores del FPE de Sagunto recurrieron. Este recurso fue desestimado en primera instancia pero en marzo de 1990, el TSJ de Valencia les dio la razón. Al no estar sujetos a cotización, este 80% suponía casi el 100% del sueldo neto anterior. Entrev. con T. Rodríguez. En 1998, la Hacienda Foral vizcaína adoptó una postura similar.

otra parte en los últimos seis meses se cobraba sólo el 60% de la base reguladora (ya de por sí inferior a la remuneración bruta media). Se trataba de un instrumento inspirado en la CGPS (*Convention Générale de Protection Sociale de la Siderurgie*) francesa creada en 1977, que adelantaba el acceso a la pre-jubilación con 58 años[69].

El gobierno del PSOE amplió la cobertura y mediante el RD 335/84, los mayores de 55 años permanecerían en los Fondos hasta los 60 -con dos años de desempleo por medio- en las mismas condiciones; entonces se acogerían a la jubilación anticipada y al llegar a los 65 se jubilarían con las cuotas actualizadas a la Seguridad Social. Incluso el decreto permitía la posibilidad de que aquellos que cesen en el fondo por encima de 53 años pudieran acceder a la pre-jubilación. La financiación de los fondos provenía de la indemnización del trabajador, las aportaciones del Estado y empresas[70] -más recursos provenientes de la gestión financiera de los mismos.

Los sindicatos veían con buenos ojos la ampliación de los fondos a otros sectores, pero discrepaban en torno a las condiciones de entrada a los fondos: bien con su relación contractual extinta o suspendida. MEH e Industria consideraban que la suspensión de contratos iba a ser más cara, reduciría los incentivos para buscar otros trabajos y finalmente les supondría un compromiso de cara a una creación de empleo alternativo cada vez más difícil. Lograr este compromiso era el objetivo de UGT[71], quien argumentaba que si la vocación del proceso era reindustrializar, la suspensión parecía lo más lógico.

---

[69] En Italia se utilizó la existente *'Casa d'Integrazione'*; en 1984, su gobierno acordaba rebajar la fecha de la pre-jubilación hasta los 50 años, tres años más tarde que el francés.

[70] La aportación de esta últimas oscilaban en torno al 45-65% de los complementos percibidos.

[71] Los dirigentes de UGT temían entonces que la aceptación del principio de rescisión podía facilitar el camino hacia una reforma en profundidad del mercado laboral (entrev. con A.Puerta). Esta tuvo que esperar casi una década.

Pese a que el asunto de la rescisión de los contratos seguía sin ser definido, el RD 1853/83 desbloqueaba la situación en la siderurgia integral, tras lo cual el gobierno comenzó a elaborar la futura Ley de Reconversión y el ajuste naval: a finales de noviembre se aprobaba el decreto-ley sobre Reindustrialización (**RDL 8/83**) con el consentimiento tácito de la UGT. En él aparecen ya las señas de identidad de la futura Ley socialista: temporalidad, binomio reconversión/ reindustrialización, medidas territoriales, innovación tecnológica y generalización de los FPE (García Becedas, 1989:193). La ley de Reconversión y Reindustrialización (LRR 27/84) fue aprobada por el procedimiento de urgencia en diciembre de 1983, sólo con los votos de los diputados socialistas (Malaret, 1991). De tres años de validez, tenía como objetivo poner a disposición de la Administración los medios jurídicos para ejecutar la RI a partir del comentado diagnóstico del Libro Blanco. Sus nueve capítulos se pueden agrupar en tres apartados: 'reconversión' (caps.I-V); 'reindustrialización y medidas territoriales' (VIII) e 'Innovación tecnológica' (IX).

Medidas territoriales por cuanto la estrategia de apaciguamiento no tenía sólo un objetivo sindical vía los Fondos. Ya he comentado cómo los sectores sujetos a reconversión estaban concentrados en territorios como el País Vasco, Galicia o Asturias, donde el peligro de estallidos sociales, aun localizados, era real. En este sentido la figura de las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR) fue incluida en la ley y en diciembre de 1984 seis eran aprobadas: Nervión, Asturias[72], Ferrol-Vigo, Cádiz, Madrid y Barcelona; a las que habría que sumar la ZPLI de Sagunto (RD 2715/83). A diferencia de anteriores medidas de promoción territorial -"Polos de Desarrollo"-, las ZUR incluían áreas industrializadas sometidas a procesos acelerados de crisis. Su vigencia no sería superior a los tres años, durante los cuales

[72]En Asturias incluía a las cuencas mineras y los municipios de Gijón, Avilés y Llanera. La ZUR del Nervión abarcaba los municipios de la Ría y Llodio-Amurrio.

ofrecían unas condiciones muy ventajosas para la inversión empresarial[73].

En cuanto a la participación de los nacientes gobiernos autonómicos, E. Malaret (1991:285) destaca que si bien en un principio el Real Decreto les otorgaba un papel testimonial, la ley recogió parte de sus reivindicaciones[74]. Sea como fuere, el gobierno siempre las consideró como "portadoras de intereses particulares", y aparte de su papel destacado en la gestión de las ZUR, sólo fueron 'consultadas y escuchadas' (entrev. con I.Azúa).

Al igual que los gobiernos regionales, los sindicatos fueron encasillados en su área "natural", en este caso la laboral[75]. Fuera de este área (plantillas y fondos), su participación en la elaboración de cada plan sectorial quedaba a expensas de su influencia dentro de las empresas. Por otra parte, los planes sectoriales no requerían ya de la previa aceptación sindical como ocurriera en la Ley de 1982 (García Becedas, 1989:137).

Finalmente, "la exigencia de solidaridad" incluía también al sistema financiero privado, a través de un coeficiente de inversión obligatoria -1% de los depósitos bancarios- que se mantuvo hasta 1987. Además, y tomando como ejemplo la ley francesa 831 de enero de 1983, la LRR incorporaba la figura de los créditos participativos (Buesa y Molero, 1988:245). Mediante estos títulos híbridos, el legislador pensaba ayudar al saneamiento financiero de las empresas en reconversión -se computan como fondos

---

[73] Los incentivos incluían subvenciones de hasta un tercio de la inversión, preferencia en la obtención de un crédito oficial, beneficios fiscales, etc.

Por ejemplo, en febrero de 1985 el INI puso en marcha un Plan de Promoción Industrial que buscaba recolocar 5.800 trabajadores en las zonas de Bilbao, Ferrol y Cádiz, las más problemáticas.

[74] Los gobiernos Vasco (rec.145/84), Catalán y Gallego recurrieron el real decreto ante el Tribunal Constiticional. Una vez hechas las modificaciones, éstos fueron retirados.

[75] De acuerdo con Navarro (1988:213) esta marginación respondía a la oposición de las organizaciones empresariales, que fue atendida por el gobierno.

propios- sin necesidad de recurrir a los fondos públicos en exclusiva. No obstante, la banca española no estaba dispuesta a retomar posiciones en sectores tan poco atractivos, más aún si tenemos en cuenta que el tipo de interés máximo determinado por MEH fue bastante bajo. En ausencia de financiación privada[76] esta medida careció de relevancia práctica. Finalmente, en 1984 los acreedores bancarios lograban su principal objetivo al serles avalado su riesgo en la siderurgia integral.

Por lo que respecta a los procedimientos, la ley preveía en cada sector la creación de dos organismos -Gerencia y Sociedad de Reconversión- que se encargarían de la correcta ejecución del plan previamente aprobado por la CDGAE. De esta forma, el gobierno y en especial Hacienda quería evitar la repetición de las irregularidades cometidas en la etapa anterior (García Becedas, 1989:209). Este dirigismo no buscaba la nacionalización, pues era opinión tanto del MEH como de Industria mantener la estructura societaria "mientras durase la reconversión", como ocurrió en el caso de AHV. Las Sociedades de Reconversión seguían el modelo de Aceriales y eran órganos colegiados con presencia de las administraciones centrales y autonómicas[77]; por el contrario, en la Gerencia estaban presentes sólo la central y la dirección de las empresas afectadas, pues en teoría se iban a aplicar en sectores relativamente dispersos (acero común). La Sociedad-Gerencia repartía los recursos públicos (art.7.4 LRR) y los fiscalizaba, así como aquellas funciones que las empresas no quisieran realizar individualmente. Los requisitos para la elaboración de los planes no presentaban novedades respecto la anterior etapa: si bien el gobierno debía negociar y buscar el consenso con los agentes

[76] La desconfianza era tal que los bancos se acogieron a la opción alternativa, que era la compra de 'cédulas b' emitidas por el ICO. Este destinaría sus fondos al BCI (Simón, 1998).

[77] El legislador quería evitar rigideces burocráticas en su función de vigilancia, por lo que se le aplicaba el Derecho Privado (Malaret, 1991:386). Su existencia estaba limitada en el tiempo, hasta el cumplimiento de los objetivos del plan.

sociales, siempre se reservó el derecho a imponer sus planteamientos por Real Decreto.

Estos dos organismos se sumaban a la ya conocida tripartita Comisión de Seguimiento, cuyo papel se quería reforzar con el objetivo de garantizar una mayor transparencia y objetividad en las ayudas públicas. Aparte de la administración central, los sindicatos y las empresas, estaban presentes las Comunidades Autónomas 'afectadas' -aquellas que concentrasen más de un 10% del empleo del sector. Por lo que corresponde a la siderurgia integral fueron Asturias, País Vasco y Valencia.

Con la aprobación de la ley comenzaba 1984, el año clave de la RI, marcado por una gran conflictividad -un 34% más que 1983. De hecho, sus tres primeros meses fueron los más difíciles del proceso y en regiones como Galicia o el País Vasco, la conmoción social era enorme, con proliferación de huelgas y manifestaciones multitudinarias. En cuanto a la cuestión de las rescisiones/suspensiones, la Ley mantuvo una calculada ambigüedad: su art.22 establecía que "*el despido no será requisito para acceder a los FPE*". Las normas básicas de los fondos (RD 335/84) no se incluyeron en la Ley ante la amenaza por parte de los diputados socialistas cercanos a la UGT de ausentarse en la votación parlamentaria.

El episodio final de este tira y afloja tuvo lugar cuando en enero de 1984 la dirección de Aceriales presentó un expediente que incluía 818 despidos, lo que motivó fuertes protestas sindicales. Los sindicatos, inmersos en otros conflictos como el de Sagunto o la reconversión naval, consideraron que dicho expediente podía ser el principio de una oleada de despidos. Pese a que C.Solchaga puso en juego su credibilidad[78] y contaba con el apoyo de los ministros de Trabajo (J. Almunia) y MEH (M. Boyer), el Presidente intervino en favor de las tesis ugetistas: no

[78] C. Solchaga: "si el despido no es requisito habré perdido toda mi credibilidad". "Lo que busca la UGT es una regulación de empleo a lo grande". *El Correo*, 20/12/1983.

habría despidos en la RI española (F. González, *El Correo*, 11-2-84).

Las intensas reuniones entre las cúpulas del sindicato y el partido[79], junto con la oleada de huelgas habían convencido al presidente González de que 1)no se podía llevar a cabo la reconversión sin el apoyo del sindicato[80], el cual había planteado la suspensión como una cuestión de principio y 2)las rescisiones debilitarían a UGT frente a Comisiones. Así, tras muchas horas de reunión, los acuerdos de Aceriales y AHM de la primavera de 1984 entre el gobierno y UGT-ELA establecían el principio del '*ajuste no traumático'*. Este principio se ha mantenido desde entonces por lo que respecta al 'núcleo duro' sectorial en las diversas etapas de la RI socialista. El 11 de Marzo, en su primera alocución televisada desde su investidura, F.González podía confirmar ya la "unidad de su gabinete", del partido y del sindicato en torno a esta cuestión y que "el gobierno tiene voluntad de diálogo pero dentro de los objetivos marcados de saneamiento" (*El País*, 12-3-1984).

Con el acuerdo del sector naval en noviembre de 1984 se puede dar por finalizada la RI 'clásica'. Tras dos años de negociaciones y movilizaciones, los doce sectores citados en el Libro Blanco tenían sus planes en ejecución. A fines de dicho año, el grado de ajuste laboral logrado era elevado, por encima del 70% salvo en la integral y grandes astilleros (Fanjul y Maravall, 1984). El clima laboral se serenó notablemente en el bienio siguiente, ayudado por un panorama económico más despejado; en la integral, incluso puede hablarse de "paz social". Los procesos que se abordaron en el año y medio siguiente (bienes de equipo) originaron escasa conflictividad y recibieron por tanto menor cobertura informativa.

---

[79] A ellas solían acudir M.Boyer y C.Solchaga y por parte de la UGT, N. Redondo, J.L.Corcuera y Zufiaur. Navarro, 1988:211.

[80] Los graves disturbios que asolaron la Lorena francesa en esa primavera de 1984 a resultas de cierres en Denain y Longwy, no hicieron sino reforzar este planteamiento.

El balance de esta primera RI es desigual, un éxito político pero un fracaso económico cuando menos parcial por cuanto muchos sectores no recuperaron la competitividad. Por un lado se consiguió mantener bajo control el grado de conflicto social y se modernizaron las instalaciones. Por otro la reducción de costes se centró en el ajuste laboral y las nuevas instalaciones sin entrar a valorar aspectos intangibles como la formación o la gestión empresarial (Castañer, 1998). Ni siquiera se creó suficiente empleo alternativo; sólo en las zonas de Madrid y Barcelona las ofertas superaron ampliamente las necesidades[81].

Por otra parte, en el área de política indsutrial la RI y el fomento a la exportación absorbieron casi el 80% de las ayudas públicas de este cuatrienio 1982-86, por lo que no hubo trasvase de recursos hacia sectores "con futuro" (*El País*, 20-5-1993). Así, los programas 'reindustrializadores' -menos urgentes- recogidos en el Libro, tales como apoyo a la investigación o a las pymes, recibieron escasa financiación y debieron esperar a la recuperación económica de la segunda mitad de los ochenta (Buesa y Molero, 1998).

Este "desarreglo pactado" con los sindicatos fue ciertamente costoso pues el Estado asumió la mayoría de los costes: en la integral, menos de un 10% de los fondos destinados fueron créditos privados sin aval público -18.494m de pt. En cuanto a los fondos públicos, el BCI e INI aportaron un tercio del coste total cada uno, el primero mediante préstamos y el Instituto a través de créditos y ampliaciones de capital; finalmente, unos 150.000m serían a cargo de los Presupuestos. Respecto a su destino, un 45% iba a ser destinado a inversiones en inmovilizado y un 35% a saneamiento financiero (*El País* y *El Correo*, 2-12-83). No obstante las previsiones en el apartado laboral superaron ampliamente el 20% fijado, de un global

---

[81] Las siete ZUR captaron 382.000m en inversiones, de los cuales un 15% era subvención. Crearon 26.386 puestos, de los cuales sólo 3.342 empleos fueron en Nervión. *El País*, 14-1-1990.

En 1990, las ZUR fueron sustituidos por las ZID, que se repartirán 3 billones hasta 1993.

en continuo crecimiento: el billón de pt. previsto para la RI hasta 1990 se convirtió en más de dos billones a finales de la década (Navarro, 1990); en un 75% destinado a los sectores naval y siderúrgico[82].

El apartado laboral puede considerarse un éxito sindical ya que las condiciones de salida de los excedentes fueron de las mejores de Europa y el ajuste incluso más rápido de lo previsto: un 80% de los excedentes se acogieron a los FPE o a la pre-jubilación; dado su coste los fondos fueron aplicados sólo en los sectores más conflictivos. Los trabajadores quedaron muy satisfechos de su funcionamiento y defenderían su mantenimiento en futuros procesos reconversores. Si bien las empresas que empleasen estos excedentes recibirían de los fondos las indemnizaciones de los trabajadores, aquellos terminaron actuando más como un 'fondo de pensiones' que tramitaba el cobro de complementos para los mayores de 55 años[83]: en 1989, el 90% de los trabajadores que entraron en el fondo de la integral estaban jubilados. Así, más de un tercio (36,7%) de los excedentes de los doce sectores se acogieron a la jubilación anticipada frente al 9,6% previsto en el Libro Blanco (Fdez. Castro, 1985:412).

En este sentido, el problema de la competitividad industrial más que solucionado, fue *gestionada*, de tal forma que se prefirió evitar una grave deslegitimación social antes que ejecutar un ajuste en profundidad (Navarro, 1989). Los planes aprobados eran producto de delicados -y opacos- compromisos entre Industria, directivos de las empresas afectadas y la UGT y el resultado en

---

[82] Todo esto debe ser expresado con cautela, porque sigue siendo difícil conocer los recursos monetarios totales: faltan los otorgados por los poderes autonómicos, el coste de las bonificaciones fiscales de la época centrista (Costa, 1991) y el de la protección al desempleo, costeado por Trabajo. La abundancia de créditos y avales públicos de difícil recuperación hacen que las cifras reales sean seguramente mayores (Edo y Paredes, 1992).

[83] Véase CC.OO-Euskadi (1995). Confirmado en la entrevista. con D.P. Ortiz. De los 9.781 trabajadores que entraron en el FPE integral en 1985-91, sólo 1.170 fueron recolocados (FPE, memoria 1991).

ocasiones divergía del óptimo económico. Pese a ciertos desbordamientos extra-sindicales, el consenso sobrevivió, lo que ha llevado a García Becedas (1989:87) a defender la RI como un intercambio neo-corporativo[84].

Finalmente, un proceso íntimamente ligado a la RI fue la reforma de la empresa pública. En este área, el Libro Blanco (MINER, 1983:262) parecía depositar grandes esperanzas en la Empresa Pública como 'punta de lanza' y "ejemplo de rigor, austeridad y moderación salarial" de la empresa privada. Por ello, al poco de su llegada a Industria, C.Solchaga exigió a sus directivos la asunción del compromiso y la responsabilidad de rentabilizar las empresas, controlando los costes y mejorando la calidad (Comín y Aceña, 1991:531)[85]. Todo ello muy necesario, pues si bien a escala europea, el sector público empresarial español era reducido (10% del VAB y 15% de la FCBF) sus pérdidas eran cuantiosas: en 1983 el INI perdió la cifra récord de más de 200.000m de pt. (1,5% del PIB) -un millón por empleado- y tenía unos fondos propios del 15%. Sus empresas terminaron absorbiendo el 60% de los recursos de la RI (Vázquez, 1990:114).

No obstante, el intento de introducir un estilo más empresarial en la empresa pública, y en concreto en el INI, se enfrentó a múltiples obstáculos y los logros fueron parciales. El tándem Aranzadi-Croissier[86] fue el encargado de llevar a acabo esta ciclópea labor en el INI en el período 1984-8. En el lado positivo

---

[84] Este modelo podía aplicarse también a la reforma laboral de 1984, la cual introdujo cambios -contratación temporal- sin poner en peligro la base del pode sindical -los contratos indefinidos. El resultado fue una acusada dualidad del mercado laboral, que no comenzó a solucionarse hasta la reforma de 1994.

[85] En este contexto debe entenderse la durísima circular de Solchaga a los presidentes de empresas del INI (*El Correo*. 29-7-1983): 'quien fracase deberá abandonar'.

[86] L.C.Croissier y Cl.Aranzadi - y sus equipos- sucedieron a Solchaga en el ministerio de Industria durante el período 1986-92; su paso por el Instituto ayuda comprender buena parte de sus posicionamientos posteriores respecto a la empresa pública.

se acabó con la socialización de pérdidas y la gestión financiera fue mejorada. En el negativo, podemos indicar que los directivos siguieron siendo en su mayoría gestores, sujetos a todo tipo de condicionantes extra-empresariales. Además, desde mediados de la década se carecían de unas directrices claras desde el gobierno sobre el papel del sector público (Cuervo, 1998; García Fdez., 1989). Indefinición que coexistió con privatizaciones 'pragmáticas' y puntuales, bien fuera de empresas marginales, participaciones o como única respuesta ante un proceso de globalización considerado inexorable (SEAT). Así, mientras en 1979-92 en Gran Bretaña se privatizaron activos por valor del 12% del PIB, en España apenas llegaron al 0,9% (Boix, 1994).

4.1. La Reconversión de la Siderurgia Integral.

Si bien los precios siderúrgicos españoles se habían recuperado un 55% desde 1980 y se situaban en los niveles de 1978, la facturación de la integral sólo era el 86% de lo esperado, debido a la debilidad de la demanda y a unas importaciones -sobre todo de 'coils'- que crecieron por encima de lo previsto. Así, fue imposible llegar a las *ratios* previstas en el RD 878/81[87] y las tres empresas integrales perdieron 50.000m pt. en 1982; su pasivo se elevaba al medio billón y los costes financieros superaban el 15% de facturación. Como denunciaban los sindicatos, de los acuerdos sólo se había cumplido la parte de la reducción de plantillas.

[87] Dichos criterios eran una GBF del 12-14%, unos fondos propios del 40%, unas cargas laborales del 23% -estaban en el 29%- y financieras del 8% -en el 15%. AHM perdía un peseta por cada tres facturadas, AHV una cada diez.

Amén de algunos desastres naturales que afectaron especialmente a AHV: en 1982 un incendio en el tren de Ansio costó a la empresa 4.275m pt. Las catastróficas inundaciones del verano de 1983 en el País Vasco le supusieron pérdidas valoradas en 2.287m.

Cuadro 10. Evolución de estructura del pasivo de AHV y Ensidesa.

% s/ pasivo	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
AHV. Rec.ajenos c/p	47	60	42	49	29	28	24	22	16	16
ENS. Rec. Ajenos c/p				30	22	22	20	18	13	13
AHV. FF.PP	20	12	18	15	13	15	16	11	7	4
ENS FF.PP.				23	20	16	15	15	28	34

Fuentes: memorias de AHV y Ensidesa, varios años.

En la oposición, el PSOE y la UGT habían rechazado "la opción del gobierno por una siderurgia pequeña" (*El País*, 9-1-1981) pues mantenían que España podía convertirse en un productor competitivo de acero. En un principio, C.Solchaga se comprometió públicamente a solucionar la crisis del "**estratégico**" sector siderúrgico, el cuarto industrial en aportación al PIB y el segundo en exportación, que empleaba en total a 80.500 trabajadores[88]. De hecho, sólo AHV y Ensidesa absorberían el 55% de los créditos y avales públicos de la RI.

> "... se partía como siempre de lo que hay, de un dibujo inicial no muy bueno, las cartas iniciales estaban muy marcadas". Entrev. con C. Mateos.

El primer punto de la negociación consistía en llegar a un acuerdo sobre la demanda futura de acero. En una industria cíclica, en la que las inversiones requieren una larga maduración y el avance tecnológico es continuo, las proyecciones son más bien arriesgadas, lo que ha permitido a las diversas partes defender "opciones técnicamente correctas" durante el proceso negociador que solían adecuarse a sus intereses materiales. El nuevo gobierno optó por la prudencia y al contrario que sus correligionarios

[88] C.Solchaga en el Boletín de Unesid, marzo de 1983. También entrev. con J. Penacho. En 1984 se convirtió en el primer sector exportador neto de la industria española (el tercero bruto, tras el automóvil). Sólo las tres empresas integrales facturaban más de 200.000m pt. anuales.

franceses (Informe Judet) y correligionarios defendió unas bajas previsiones de demanda, condicionadas por las limitaciones presupuestarias y la profunda crisis siderúrgica mundial[89]: el mercado interior tenía un techo de 8mT/año, la mitad de la capacidad instalada y no era verosímil mantener el empuje exportador de los subsectores de aceros comunes y especiales[90] tras el ingreso en la CE; el que la producción duplicase el consumo sólo era explicable por las ayudas a la exportación y las recientes devaluaciones.

En lo que respecta a la integral, la relevancia del escenario de demanda elegido no se debía tanto a problemas de exceso de capacidad sino a su impacto sobre los programas de inversiones. Programas necesarios toda vez que los problemas de la integral eran una tecnología obsoleta y unos costes no competitivos (Pérez Agote, 1983). Ya he comentado cómo entre 1974 y 1982 las empresas apenas habían adoptado medidas de modernización de instalaciones o reducción de costes. La indecisión se debía a desacuerdos entre empresas en torno al reparto de dichas inversiones; como he indicado en el capítulo anterior, ello había degenerado en un agrio juego de suma cero, en el que las tres empresas y sus secciones sindicales luchaban por maximizar su cuota de inversiones en detrimento de las demás. En ausencia de criterios técnicos concluyentes, la decisión final debe entenderse en clave esencialmente política[91].

La cuestión del tren (TBC) era clave: dada la insuficiente capacidad de las instalaciones de laminación en caliente (Navarro, 1989:85), la empresa que lo obtuviera tendría asegurado su futuro

---

[89] Sus previsiones establecían una elasticidad de 0,85 entre consumo de acero nacional/crecimiento del PIB, mientras que Kawasaki y la Comisión apuntaban un 1,16 *El País*. 13-2-1983.

[90] Las exportaciones de acero alcanzaron un máximo en 1984 con más de 7mT, lo que situó a España como el tercer exportador mundial (Howell, 1988:373).

[91] Por aquellas fechas, una disputa similar (el tren de Grandange) enfrentaba a Usinor y Sacilor y a Nord-Pas de Calais y Lorena. Tampoco en este caso el tren de laminación fue construido.

a medio plazo[92]. A la concesión del tren optaban AHM -para el que era cuestión de vida o muerte- y Ensidesa; por su parte AHV se mantenía un tanto al margen y era partidario de reformar los dos existentes en vez de construir uno nuevo (más caro).

> "La rentabilidad no es la única condición que prime en la consideración final de las inversiones, aunque sí se de be asegurar la competitividad del sector". C.Solchaga en 'Ensidesa'. Marzo 1983.

El gobierno, de acuerdo con la UGT, optó en un principio por consensuar las inversiones en la tripartita Comisión de Seguimiento del subsector integral[93] durante el priemr semestre de 1983. Con la intención de superar el acerbo entrenamiento entre 'valencianos y asturianos', J.Mª. Lucía fue nombrado presidente de Ensidesa y de AHM[94]. El convenio salarial 1983-5 quedó solucionado en abril e incluso hubo acuerdo en cuanto la demanda de bobina caliente en 1990 (de 4,5mT/año)[95], pero en el tema de las inversiones las posiciones eran irreductibles, las maratonianas reuniones[96] no condujeron a acuerdo alguno. En la práctica, el diseño quedó en manos de la 'troika' encabezada por los directores generales de Industria, Política económica (MEH) y Empleo (Trabajo). Como la capacidad que defendían éstos

---

[92] Una similar disputa enfrentaba por aquellas fechas a Lorena y la región Norte sobre la adjudicación de un tren de comerciales. En 1984 el gobierno socialista optó por situarlo en Grandange.

[93] En la parte sindical estaban dos delegados por cada cabecera, sin contar asesores y por el otro lado, Industria intentaba aunar el criterio de las direcciones.

[94] *El Correo* y *El País*. 6-1-1983. Lucía había sido consejero delegado de Ensidesa y fue cesado junio de 1981 "por la discriminación que la UCD hacía de la fábrica asturiana". Sustituía a Rodríguez Castellá.

[95] *El Correo*. 25/6/1983. En 1990, España produjo 4,86mT de planos, con lo que se acercó a la propuesta de Comisiones de 4,9mT.

[96] Tanto las reuniones de la Comisión de Seguimiento, como las de la cúpula de UGT con representantes del gobierno, solían comenzar a la tarde y terminaban a altas horas de la madrugada. Entrev. con N. Alvarez.

(7mT/año en 1990) estaba dentro de las posibilidades de dos trenes de laminación remozados (4,2mT/año) y de dos cabeceras, *los cierres eran inevitables.*

Ya el informe Kawasaki establecía que la rentabilidad de un nuevo TBC era escasa e introduciría un factor de rigidez en caso de nuevas caídas de demanda; un nuevo tren era más caro que la reforma, más aún con un dólar a 150 pt[97]. Industria había recibido los proyectos sectoriales elaborados por cada empresa, cuyos costes oscilaban entre los 367.105m pt. de AHM y los 112.663m de AHV (Pérez Agote, 1983). Su mensaje según el que "un nuevo TBC sería alternativo a inversiones en Vizcaya o Asturias" (*El País*, 14-4-83) situó a AHM y los intereses valencianos en una posición minoritaria. Aislamiento acentuado por la postura de UGT, que era partidaria de situar el tren en Ensidesa, siempre que el tren en Ansio no fuer inferior a 2mT/año (entrev. con J.L. Corcuera). Por su parte, Comisiones no quería entrar en ese debate peligroso y planteaba una ampliación de las tres plantas en la línea de los acuerdos de 1981 (Marín, 1997:190).

Cuadro 11. Comparación previsiones de gasto Kawasaki- RD 1853/83.

Millones $	Total inversión	Ensidesa	AHV	AHM
Kawasaki (1982-95)	1.348	574	162	612
RD 1853/83 (1982-90)	1.148	625,3	421,4	102,3

Fuente: elaboración propia.

Industria presentó su propuesta de reestructuración a la Comisión de Seguimiento, la cual debía asegurar la competitividad de la integral española en 1985, con un coste de 108.623m pt de 1983 (MINER, 1982). Era en esencia la opción presentada por AHV, con el '*revamping*' de los trenes de Avilés y Ansio,

[97] 66.000m. pt. de 1983 frente a los 43.000m del *revamping*. Ello sin contar que de instalarse en Sagunto, el tren requeriría a medio plazo una nueva cabecera de 2mT/año, cuyo coste (300.000m de 1983) parecía entonces descabellado. Declaraciones de J.Mª Lucía. *El Correo.* 19-6-1983.

mientras que la construcción de un tercero debía esperar una mejora en la demanda; por otra parte, la propuesta incluía una acería nueva en Avilés de 2,5mT/año (LD-III), punto considerado irrenunciable en Asturias. El MINER reconocía que otras propuestas más radicales y costosas devolverían la competitividad con mayor rapidez, pero la suya era 'realista flexible y prudente'.

La propuesta definitiva fue presentada en mayo[98]: Ensidesa obtendría una nueva acería y AHV reformaría la suya para adecuarlos a sus capacidades de laminación; ambas estarían dotadas de coladas continuas; en AHM sólo preveía modificaciones en las instalaciones acabadoras. Se preveían unos 10.000 excedentes y el cierre progresivo de la cabecera de AHM, lo que reduciría la capacidad teórica de producción de acero integral en 1,4mT, pero en la práctica no afectaría a la producción. Como objetivos, los índices de productividad sustituían a las ratios sobre facturación (GBF) utilizados con anterioridad.

Era una propuesta que contentaba a la mayoría, si bien tanto los sindicatos como la propia Unesid criticaron su derrotismo y falta de visión a largo. Con razón argüían que el 'revamping' era un solución subó-óptima frente a un nuevo tren, cuya construcción –con dinero público- sería imposible una vez en la Comunidad (*Correo Español*. 16-6-1983). En concreto, los sindicatos -sobre todo Comisiones- se aferraban al cumplimiento de los acuerdos de 1981 que permitían la conservación de los tres centros y la paz interna[99] Si bien el discurso oficial hablaba de un simple

---

[98] Para convencer a sindicalistas (UGT) y directivos de las ventajas del '*revamping*' de trenes, la DGISN organizó un viaje en mayo a varias plantas japonesas; dos pertenecían a Nippon Steel (Hirohata y Chiba) y el otro a Kawasaki (Mururora). Allí los técnicos les comentaron que para trenes con capacidades inferiores a los 0,25mT/mes era más barato y flexible renovarlos, como habían hecho ellos.

[99] Resulta dudoso que el apoyo de la federación del metal de Comisiones al TBC saguntino pasara del plano retórico, puesto que las poderosas secciones del metal de Ensidesa y AHV (y sus regionales) habían amenazado con romper la disciplina de llevarse a cabo la propuesta.

"desarrollo de acuerdo con el nuevo contexto", este plan suponía una clara rebaja respecto a lo previsto en dichos acuerdos de 1981. Mientras UGT- Metal se mostraba proclive a aceptarlo como un mal menor, Comisiones acusaba al gobierno de estar muy influido por las autoridades comunitarias y proponer sólo un parche que condenaba al subsector a medio plazo[100].

Como era de esperar, la situación más difícil se vivió en Sagunto: ya en febrero de 1983 la dirección de AHM había anunciado el cierre de su horno alto nº2, desencadenando un conflicto que iba a alargarse durante 14 meses: "la batalla de Sagunto" (véase Olmos, 1984). Este enfrentamiento fue convertido por Comisiones en el pulso definitivo contra la reconversión socialista, lo que fue duramente criticado por la UGT[101]. Las movilizaciones y diversos intentos de ocupar el ministerio deterioraron las relaciones entre CC.OO Metal e Industria, la cual intentó excluir al sindicato de la comisiones del Seguimiento. UGT estaba dispuesta a aceptar el cierre de AHM si se creaban puestos alternativos en la comarca, si bien la sección sindical rompió la disciplina. Las durísimas protestas[102] y la intervención del gobierno valenciano - constituido por los socialistas en junio de 1983- originaron que el cierre del horno alto y luego el del tren de estructurales sufrieran sucesivos retrasos.

---

[100] "…sin un nuevo TBC no habría viabilidad siderúrgica a largo plazo". J.I. Marín en *El País*. 13/7/1983. Véase también Viaña, 1990.

[101] "Comisiones no propone alternativas razonables y cae en una radicalismo irresponsable". UGT, 1983:35.

[102] La sección sindical de UGT en AHM llegó a criticar duramente a su sindicato 'por manipular la opinión pública' y pidió la dimisión de Redondo "porque al ser vasco era juez y parte" (*El País*, 3-7-1983). Asimismo, un informe elaborado en septiembre por técnicos de AHM fue rechazado por la Administración Quien mantenía que el coste de la bobina de AHM era superior al de Ensidesa y que mantenerla supondría 34.000m en siete años, tras lo cual habría que cerrarla de todas formas. El prof. Navarro es de la misma opinión.

En junio de 1983 terminó el plazo dado por el gobierno y una semana más tarde el Consejo de Ministros español daba el visto bueno al RD 1853/83 "sobre inversiones en la industria siderúrgica integral" que recogía la posición de Industria. El decreto contemplaba el cierre de la cabecera de AHM para fines de 1985. A continuación, cada empresa presentó al gobierno el plan financiero, industrial y laboral que acompañase a las inversiones aprobadas y asegurara la viabilidad del subsector en 1990. Con el objeto de acallar la explosión social en la comarca de Sagunto, el gobierno anunció la creación de una comisión mixta que estudiara inversiones en el área y en septiembre de 1983 Sagunto fue declarada Zona de Preferente Localización Industrial (ZPLI).

Pese a todo, la situación en Sagunto era explosiva y la tensión llegó a su clímax cuando en noviembre, los delegados de CCOO-Metal y de AHM tuvieron que ser desalojados del Ministerio de Industria donde se habían encerrado. La Comisión de Seguimiento celebró su última reunión a fines de diciembre, tras lo que la Administración asumió la responsabilidad del cierre. Tras unos meses de guerra de nervios, que acabaron con la dimisión de la corporación municipal y el cese de J.Mª Lucía[103], a fines de marzo de 1984 se apagaba el horno alto nº2 de AHM. En madrugada del 5 de abril el INI, los sindicatos -UGT y CCOO- y el comité de empresa llegaron a un acuerdo por el que se cerraría la cabecera y

[103] La motivación no está clara, pero parece que fue víctima del acuerdo conseguido por el vicepresidente del INI (J.García Valverde) con el comité de empresa en la madrugada del 3 de marzo de 1984. Pese a que dicho acuerdo fue desautorizado por el Instituto alegando coacciones sobre sus representantes, C.Solchaga tomó la decisión 'ejemplarizante' de destituir a Lucía (entrevista Nº30). Otras versiones hablan de un informe de Price Waterhouse que defendía una solución radicalmente diferente.

Hasta mayo no se designó su sucesor en la presidencia de Ensidesa: F. Lozano Cuervo (La Felguera, 1926), procedente del sector eléctrico.

los excedentes pasarían a un FPE[104]. En octubre se aprobaba el expediente de regulación de empleo que reduciría la plantilla a unos 1.700. Los activos viables de la empresa (TLF e instalaciones transformadoras) formaron Sidmed, integrado en noviembre de 1985 en el grupo Ensidesa; AHM S.A. quedaba para financiar los compromisos del cierre. El que un mes antes del cierre, se hubiera inaugurado en Sagunto una flamante colada continua (más de 1.000m pt. de coste) no originó petición alguna de responsabilidades.

En total, se estima "la batalla de Sagunto" costó más de 50.000m pt. al erario público, el doble que si se hubiera cerrado en 1980[105]. Los efectos negativos del cierre sobre la comarca fueron "más sicológicos que reales" ya que el 80% de los 1.300 excedentes menores de 55 años fue recolocado rápidamente (Carpí, 1994).

Por el contrario, el RD 1853/83 produjo una enorme satisfacción en el entorno de AHV, cuyo presidente se apresuró a afirmar que "en tres años AHV será competitiva" (*El Correo,* 7-7-1983). Tanto allí como en Ensidesa, los paros de solidaridad con AHM convocados por Comisiones obtuvieron un escaso eco. Por su parte, la Comisión Europea fue informada y se mostró satisfecha con un decreto que no suponía apreciables aumentos de capacidad, lo que sin duda favoreció el cierre a continuación de las negociaciones del capítulo siderúrgico.

El "Plan Solchaga" fue aprobado el 13 de marzo de 1984 por el Consejo de Ministros[106]: tras más de un año de negociaciones, el gobierno socialista ya tenía un programa que debía asegurar la

---

[104] Los trabajadores lo aprobaron en referéndum el 12. Por su parte el gobierno se comprometía a la creación de 2.100 empleos alternativos en 1985-87, al INI le correspondían 500, pero no cumplió. Finalmente fueron 2.400, con un coste unitario cercano a los dos millones.

[105] Declaraciones de J.M. Mateu de Ros (presidente de AHM) a *Cinco Días*. 17/5/1985.

[106] Consejo de Ministros. 14-3-1984. "Acuerdo por el que se aprueban los planes laborales y financieros de las tres empresas de la integral y la disposición de recursos públicos".

viabilidad de la siderurgia integral española más allá de 1986. Un año en el que los cambios introducidos en la propuesta industrial habían sido mínimos. Este acuerdo confirmaba el real decreto y establecía los planes financiero y laboral. El coste previsto superaba el medio billón de pesetas entre 1984 y 1987.

Cuadro 12. Plan Inversor 1984-87 de la siderurgia integral.

Destino	Fuentes de financiación	Aplicación de fondos
Inversiones. 270.500	Subvenc. Pública. 241.100	Ensidesa. 272.081
Saneam. financ. 215.600	Aval público BCI-INI. 93.600	AHV. 191.014
Saneam. Laboral. 28.731	Créditos BCI-INI. 64.500	AHM. 56.300
	Ampliación capital. 85.600	
TOTAL. 519.000[107]	Créd. privados sin aval. 18.494	

Fuente: DGISN. Junio 1984. En pesetas corrientes.

a) Plan Industrial.

Este era un plan fuertemente inversor[108], que buscaba recortar el retraso en términos de ajuste que arrastraba el subsector respecto a la CECA: 187.620m pt. en 1984-7, de las que 150.306m serían básicas -Ensidesa 94.900, 20.500 AHM y 71.680 AHV[109]. Las inversiones se concentraban en las cabeceras[110]. El

[107] A estos habría que sumar las compensaciones de cargas financieras realizadas hasta 1985, subvencionadas por el MINER.

[108] Por contra la reconversión de los grandes astilleros (RD 1271/84) contemplaba sólo la reducción de capacidad y plantilla, así como un plan financiero.

[109] El 70% de las inversiones de AHV provendría de créditos del BCI y el 30% de créditos participativos (privados) que acabarían siendo

objetivo era que para el final del período transitorio en diciembre de 1988 ambas empresas fueran competitivas respecto a sus rivales europeas. La producción integral estimada para 1990 sería de 7mT con una productividad de 267t h/año (*Ensidesa,* Octubre 1985); en la práctica sólo se llegó a 202.

AHV[111] realizó mejoras en las baterías de coque y hornos altos de Sestao, remozó la acería, instaló coladas (42.500m pt.) y amplió su TBC (15.800m); además se ejecutaron mejoras en las instalaciones acabadoras de Etxebarri -línea de recocido continuo- y Lesaca. La nueva acería ampliaba sus tres convertidores desde 70T a 113T con lo que eliminaba la escasez de acero que había venido sufriendo AHV. Mientras duraran las obras, el acero que necesitara AHV (1,2mT en 1984-7) lo produciría Ensidesa para evitar así la entrada de rivales al mercado español. Las empresa hizo mucho hincapié en la construcción de las coladas continuas, tanto es así que llegó a modificar el reparto de inversiones con vistas a su obtención dos años antes de lo previsto[112].

---

avalados por el ICO. Las de Ensidesa-AHM, 50% surgirían de ampliaciones de capital, un 35% del BCI y un 15% de líneas de crédito para compra de equipos.

Esto suponía que en seis años AHV recibió 148.000 pt/T frente a los 98.000/T de Ensidesa (entrev. con R.Agüera).

[110] El 85% de las inversiones se adjudicarían a empresas españolas de bienes de equipo, en buena parte pertenecientes al INI.

[111] Aunque hasta marzo de 1984 la Administración no comenzó a librar las ayudas, ya a mediados de diciembre de 1983 AHV había adjudicado las obras de la acería, en enero las de la colada y al mes siguiente se tenía el borrador del TBC (*El Correo,* 14-1-1984). El objetivo era aprovechar la necesaria parada del horno alto 2A en el 2º semestre de 1983 (AHV, 1984).

El tren 'bloomming-slabbing' y el horno eléctrico se cerraron a medida de que entraron en funcionamiento las coladas. Ya en 1981 se habían cerrado los trenes de palanquilla y alambrón.

[112] Así redujo en 13.000m pt. las inversiones básicas, eliminó inversiones colaterales (gas, refrigeración) y desvió parte del dinero de la acería Por lo tanto, el objetivo de un empresa de 2mT/año se retrasó una vez

Si AHV había adjudicado pronto sus inversiones, la rigidez organizativa de Ensidesa y las dudas que el Instituto tenía sobre "la capacidad gerencial y técnica para llevarlo a cabo"[113] retrasaron el libramiento de fondos, un proceso de por sí premioso (había que habilitar créditos con garantía del INI). En este sentido, el Instituto pensaba construir una acería menor (2.2mT) pero la oposición de sindicatos y fuerzas sociales asturianas fue frontal, sabedores de la importancia estratégica de una nueva acería de cara a futuras reestructuraciones. Tras dos meses de movilizaciones en Asturias, el INI dio luz verde en junio a la acería de conversión al oxígeno LD-III de 2,5mT/año, con 2 convertidores de 230T, que sustituiría las otras dos acerías LD de Avilés. El resto de las inversiones tenían como objetivo la modernización del TBC de Avilés (3,2mT/año), una nueva máquina de colada continua de '*blooms*' para la acería de Veriña y la reforma del tren de estructurales de dicha planta (que saldría por mitad de precio). Además, se construiría una línea de recocido continuo en Avilés.

Las inversiones previstas para AHM (como la línea de recocido continuo) sufrieron un importante retraso, con lo que se perdió la oportunidad de que las instalaciones en frío pudieran abastecer a la demanda creciente de chapa por parte de las fábricas de automóviles cercanas.

b) Plan Laboral.

A diferencia del terreno industrial, en el que estaba todo por hacer, en el laboral ya existía un plan laboral previo que terminaba en 1985. La firma de los acuerdos laborales se realizó en julio de 1985 y fue suscrito tanto por UGT como por Comisiones. En octubre se hacía lo mismo con el Fondo de la siderurgia integral, que por el momento sólo afectaba a los excedentes de AHM.

---

más, esta vez de forma definitiva. El plan fue aprobado por la DGISN en diciembre de 1984.

[113] Declaraciones de A. Pastor (Director general del INI) en la Junta general de Ensidesa. Junio de 1985.

Las primeras estimaciones hablaban de 10.351 excedentes en la integral pero la presión sindical y el proverbial optimismo de los gestores redujeron la cifra a 8.596, casi un cuarto de la plantilla; el objetivo era que en 1990 Ensidesa tuviera 17.000 trabajadores y AHV 8.975. Este 'retoque' unido a la alta edad media de sus plantillas permitió que ambas empresas pudieran completar sus ajustes -5.816 y 2.019- mediante jubilaciones anticipadas y bajas vegetativas/incentivadas[114]. De acuerdo con Navarro (1989) las empresas obviaron el verdadero nivel de ajuste laboral requerido, al menos un 32% superior; el objetivo de unos costes personal del 16,9% de la facturación se tornaba hipotético. Como lo reconocerían posteriormente los propios sindicatos, los excedentes de la integral fueron los que obtuvieron una mejor salida de todo el proceso reconversor[115].

c) Plan Financiero.

En junio de 1983, las empresas integrales debían al sector público 297.452m[116]. Si bien existían provisiones para que AHV pudiera renegociar su deuda con el Mnto. Trabajo y la Seguridad Social, el plan aprobado no redundó en un saneamiento *real* del sector. Si lo comparamos con los planes financieros de la BSC o de Usinor-Sacilor llama la atención la mayor propensión a los préstamos y avales en detrimento de las bonificaciones de intereses o las aportaciones de capital, que fueron el 96% de las ayudas a la empresa británica. A esto habría que sumarle los altos tipos de interés españoles. En resumen, en AHV no hubo capitalización real puesto que ni el sector privado estaba dispuesto a invertir, ni el público a nacionalizar; finalmente AHV recibió créditos del BCI, con lo que sus cargas financieras no mejoraron.

---

[114] El INI negoció un plan de bajas incendiadas, con un coste de 4m/trabajador. *El País*. 30/9/1984. El 80% de las bajas de Ensidesa y AHV lo fueron por 'motivos estructurales' y sólo el 20% por 'tecnológicos'.

[115] Un excedente de 55 años (que cobrara 250.000pt brutas/mes) costaría a las arcas públicas 19,6m pt en diez años; en el caso de un menor de 55, los tres años de fondo supusieron 4,67m.

[116] Ensidesa 181.600, AHV 79.300 y AHM 36.500. DGISN, 1984.

Tampoco en Ensidesa, pese a recibir capital del INI, mejoró la situación financiera: por un lado, el dinero público seguía llegando con lentitud y por otro la cuantía de sus inversiones superó ampliamente lo previsto[117].

> "... [el proceso de reconversión española} ... no ha sido todo lo amplio que debiera, aunque sí todo lo que históricamente era posible". C. Solchaga ante la Junta de Unesid. Mayo de 1985.

En términos globales y pese al cúmulo de movilizaciones y declaraciones públicas, este fue un plan de compromiso que buscaba contentar a una mayoría, como ocurriría con los planes de otros sectores en reconversión. Se partía de unas instalaciones determinadas y la construcción de nuevas plantas -solución japonesa- estaba fuera de cuestión. No era desde luego un plan valiente, ni siquiera sus defensores estaban seguros de que fuera viable a medio plazo, pero al menos salvaba al subsector de la bancarrota. Cada una de las partes obtuvo un mínimo que le permitiera salvar la cara, salvo AHM; ésta era considerada el eslabón más débil, por su reducida dimensión e impacto territorial (entrevs. con J.L. Corcuera y P.L.Piñeiro). El gobierno por su parte sacó adelante un proyecto en el que estaba en juego buena parte de su reputación a la vez que mostraba su capacidad de "tomar decisiones aun impopulares". Finalmente, los sindicatos obtuvieron que el ajuste no fuera traumático y las cifras invertidas, altas.

Si bien AHV y Ensidesa no habían colmado sus objetivos, podían sentirse satisfechas del tamaño de ayudas que iban a recibir; en consecuencia, las críticas provenientes de sus respectivas regiones fueron moderadas. Tampoco en Ensidesa estaban los sindicatos satisfechos, por cuanto éstos y el conjunto

---

[117] Así, la acería LD III se fue hasta los 89.369m -66.123m previstos- y una serie de inversiones que no habían sido incluidas en el plan fueron sufragadas mediante endeudamiento. Agüera (1996:111) menciona en Veriña la remodelación de la acería o la colada continua de palanquilla y en Avilés la línea de recocido continuo.

de los intereses asturianos llevaban tiempo exigiendo un tren de bandas ancho y el tercer convertidor de la acería que reemplazara a la cabecera de AHV[118].

Desde la óptica de AHV "se habían ganado unos años", pues la viabilidad de su cabecera resultaba dudosa incluso en aquellos tiempos. Más aún cuando su dirección, en un intento de reducir la dependencia de los recursos de la Administración, optó por una reforma más limitada y barata. Los sindicatos[119] reclamaban una nueva acería como única forma de asegurar el futuro a largo plazo de la cabecera. Lo más probable es que tampoco una solución radical hubiera eliminado los problemas estructurales de AHV, derivados de su pequeña dimensión, mala ubicación y dispersión de instalaciones.

No obstante, como bien apunta Navarro, si ya la decisión de cerrar la de Sagunto supuso un terrible pulso y desgaste para el gobierno (y eso que no era fundamental para la región), los problemas se multiplicarían si se cerraba la cabecera de AHV. El País Vasco y en concreto la Margen Izquierda[120] estaba siendo muy castigada por la crisis industrial y la situación allí, ya de por sí políticamente delicada era muy tensa con la coincidencia de la reconversión naval y la de aceros especiales. Por otra parte, los protagonistas entrevistados apuntan su confianza en el dinamismo de la economía valenciana, al contrario de la situación vasca o

---

[118] Su equipo directivo pretendía alcanzar un umbral de rentabilidad a partir de producciones más bajas que los 5,8mT previstos -que no podrían venderse-, en torno a los 4,8-5,1mT/año (*Ensidesa*, 9-8-1983).

[119] No obstante, las previsiones eran muy optimistas y hablaban de una tasa interna de rentabilidad del 39.9%, es decir, la inversión se recuperaría en menos de tres años.

Entrevistas con Txema Rodríguez y P.L. Piñeiro (UGT); J. de Castro y N. Alvarez (Comisiones).

[120] El que de la Margen Izquierda, bastión obrero y socialista, procediera buen parte de la cúpula de UGT (N. Redondo, J.L. Corcuera, A. Saracíbar) no contribuía a hacer ese hipotético cierre más atractivo para el gobierno. Por otra parte, el presidente de AHV J.Mª Burgos, contaba con la confianza de C.Solchaga y de J.L. Corcuera.

asturiana -lo cual sólo en parte constituye una racionalización 'a posteriori'.

Dentro de este delicado juego de equilibrios debemos contemplar el mantenimiento del status 'privado'[121] de AHV. De hecho su nacionalización no llegó siquiera a la mesa de discusión, ante la oposición frontal por parte de la dirección y las secciones sindicales de la empresa. De todas formas, el INI se resistía a socializar otra fuente de problemas como era AHV. Así las cosas, tanto las federaciones -claramente en el caso de UGT- como Industria optaron por obviar el asunto (entrev. con K. Contreras).

En resumen, la administración central renunció a ejercer un papel más relevante en la vida del sector la administración central, en un intento de evitar nuevos conflictos. Tanto en la siderurgia integral como en grandes astilleros se desechó reunir a las empresas un hólding público y ni siquiera se creó Gerencia u órgano similar que unificara criterios o controlara ayudas. Industria adujo que AHV era un productor eficiente que podía "disciplinar" a Ensidesa por lo que era conveniente mantener la estructura de la propiedad durante el reflotamiento y "más adelante ya se vería" (*El País* 4-3-85); las demás cuestiones serían solucionadas mediante un contacto directo entre Industria y las empresas

En la práctica la perpetuación de estas relaciones opacas y bilaterales dificultó la capacidad de Industria de ordenar el subsector y de hacer cumplir las órdenes o la de Hacienda de conocer el destino de los fondos (MINER 1986). AHV mantendría su gestión privada y Ensidesa continuaría beneficiándose del patronazgo del poderoso INI. La supuesta bondad del equilibrio privado-público ya había sido utilizada como argumento a finales de los setenta cuando la nacionalización de AHM, pero los

[121] Los fondos procedentes de reconversión (97.132m) suponían en 1984 el 49,5% de su pasivo (memoria anual de CLP, 1985:154). Los créditos privados acabarían siendo también avalados por el BCI.

incentivos "disciplinarios" que un competidor privado podía ejercer sobre Ensidesa se veían viciados, como antes he comentado, por la existencia del Estado como último prestamista. El resultado fueron inversiones duplicadas y rivalidad continua entre ambas por la obtención del dinero público.

En realidad, aspectos claves de las pérdidas, tales como la organización interna de las empresas o la gestión fueron obviadas en las negociaciones; destaca la escasa atención concedida a los temas comerciales: temas urgentes como la comercialización, la presencia en los mercados o el servicio al cliente fueron aparcados, pues se consideraba competencia exclusiva de la dirección. El plan de 1984 se limitaba a establecer, como ocurría en la CE, cuotas de producción y precios mínimos[122], amén de una vaga recomendación de coordinación y de intercambio de producciones que la secular rivalidad AHV/Ensidesa abortó. La red sólo entró a considerar el montante de excedentes, de ayudas y los resultados, lo cual respetaba los intereses básicos de los tres principales actores de la red en un contexto fuertemente politizado.

4.2. El Tratado de Adhesión a la CE.

Pese a la transición democrática, la negociación con la CE continuó siendo un proceso arduo y difícil. Tras "el parón francés" de 1980-82, la situación se había desbloqueado en la Cumbre de

---

[122] En este sentido, la DGISN barajó la idea de crear un Instituto Español del Acero que hiciera las funciones de una CECA española y fuera ordenando por ejemplo el sector de acero común. *El País 29-9-1983*. Ante la oposición de las empresas y el cercano ingreso en la CE fue retirado. Entrev. con E. Poblet.

En 1984 las dos empresas realizaron un nuevo reparto de mercado -el último reconocido públicamente; en ausencia de Industria, este reparto redujo las ventajas de las que gozaba AHV. Con anterioridad, Ensidesa tenía que exportar un 64% de lo vendido en el mercado interior y AHV sólo un 20%. Esto le costó 4.000m pt. en 1983. *Cinco Días*. 21-1-1984.

Sttutgart de junio de 1983[123], la cumbre de Fontenebleau al año siguiente, que había solucionado la reforma de la PAC y el 'cheque británico', despejó el horizonte negociador. En concreto, el capítulo siderúrgico -que incluía tanto la integral como aceros comunes y especiales- fue uno de los caballos de batalla de dicha negociación. Si bien era la Comisión la encargada de negociar con España las condiciones de su adhesión, existían fuertes presiones por parte de los productores siderúrgicos y sus países. Estos consideraban a la integral española un productor marginal mantenido sólo por la protección arancelaria y los subsidios públicos, esto es, un mercado en el que podrían dar salida a sus excedentes[124].

Como ocurría en la mayoría de los capítulos, las principales diferencias se centraban en la duración de los *períodos transitorios* que requeriría el sistema productivo español para adaptarse a la reglamentación CE: si en el apartado agrícola el gobierno español defendía unos períodos de transición cortos, en el industrial era consciente de su falta de competitividad, y planteaba períodos transitorios de nueve años; los europeos a su vez exigían unos recortes de producción cuando menos similares a los suyos y menores períodos de transición.

En diciembre de 1984, tras acuerdos en los capítulos vitivinícola y siderúrgico[125], la fecha de la Adhesión formal quedaba establecida para enero de 1986. La posición negociadora

---

[123] Indudablemente favorecido por los previos acuerdos Köhl-González en temas de defensa. Para mayor información, consultar Solbes, 1990.

[124] Por otra parte, les preocupaba el exceso de capacidad y la agresividad comercial de los productores de acero común. Además, España es una fuerte importadora de chatarra (3-4mT/año). Países como Gran Bretaña creían que la entrada española produciría un encarecimiento de este material (entrev. con K.Binning).

[125] El acuerdo siderúrgico consta de tres documentos: art. 52 del Acta de Adhesión, Protocolo nº10 y una Declaración al margen del Acta que se refiere a los compromisos de ambas partes.

En octubre de ese mismo año España alcanzaba un acuerdo de comercio siderúrgico con Estados Unidos.

de la delegación española era débil pues le urgía la entrada, así tuvo que aceptar un período de tres años durante los cuales su capacidad española de laminación debía pasar de 21,3mT/año a menos de 18mT; un plazo inferior al aplicado al resto de los productos industriales (Solbes, 1990:489). En 1989, España se incorporaría plenamente a un sistema CECA en el que las subvenciones públicas estarían prohibidas. En este sentido, la Comisión y el gobierno se comprometían a analizar conjuntamente la viabilidad de las empresas siderúrgicas en dicho horizonte (Gerencia Siderúrgica, 1991:114).

En compensación, la delegación española obtuvo una progresiva liberalización de los cupos exportadores a los países CECA (0,82mT en 1986), la suspensión de los procesos 'antidúmping' en curso y el que hasta 1987 los funcionarios comunitarios no pudieran inspeccionar las cuentas de las siderurgias españolas. El desarme arancelario sería gradual, en 7 años y 8 tramos: a comienzos de 1988 los aranceles se habrían reducido a la mitad mientras que el comercio de chatarra seguiría limitado.

Dada la asimetría de las relaciones comerciales, el acuerdo no era positivo para los intereses españoles: las exportaciones españolas estaban limitadas al 0,7% del mercado comunitario, mientras que las procedentes de la CECA no. Esto es más grave si tenemos en cuenta que si bien un tercio de las exportaciones españolas van a terceros países y Portugal, la inmensa mayoría del acero importado procede de la CECA (Francia y Alemania). El documento tan sólo recogía un compromiso de 'respeto los flujos de intercambio tradicionales' y cláusulas de salvaguardia activables en caso de que se superaran algunos límites. Como veremos, las ventajas competitivas del acero comunitario y la tradicional incapacidad de la Comisión para controlar sus exportaciones a terceros permitieron que las importaciones CECA ocuparan en 1986 un 25% del mercado español (*El País*, 27-11-86).

En resumen, España obtuvo una situación de "país tercero dulcificado", lo que teniendo en cuenta el deseo imperioso del

gobierno de lograr la Adhesión y la ventajosa postura comunitaria, se puede considerar satisfactorio. Así lo reconoció -en un principio- Unesid (*Unesid*, 17-12-84), mientras que desde un principio los productores de acero especiales se consideraron perjudicados.

Autores como Viaña (1990) y Comisiones Obreras han aducido fuertes presiones comunitarias en la no inclusión de un nuevo TBC en el plan de 1984. Si bien su influencia real es difícil de calibrar, tras las entrevistas realizadas mi opinión es que esta decisión se tomó por motivos eminentemente domésticos, tales como la política de austeridad del gobierno socialista o unas previsiones pesimistas de demanda. Por supuesto, la Comisión hizo saber su oposición a aumentos de capacidad y sus altos funcionarios (A.Faber, V.Oswath) conocían lo que pasaba[126]. No obstante, la decisión estaba tomada antes del desbloqueo de las negociaciones de Adhesión. De todas formas, los principales excesos de capacidad se encontraban en otros subsectores, de tal forma que España pudo cumplir los compromisos de reducción sin reducir su capacidad cortes en cierta manera virtuales, pues la capacidad española real era menor de la que constaba[127]. A lo más, la CE marcó unos límites a la expansión de las capacidades con

---

[126] Ya la Cumbre de Copenhague de fines de 1982 el Consejo había pedido a España y Portugal que redujeran su capacidad de producción en siderurgia y textil antes de la adhesión. *El País*. 5-12-1982.

Por su parte, la Administración española estaba informada de lo que sucedía en la CECA a través de su embajada en Luxemburgo. Vid. Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas. "Declaración de la Comunidad sobre la CECA". Nº 104. 10-2-1982.

[127] La CECA utilizaba el concepto de "Producción Máxima Posible" que era desconocido en España y computaba los 7 días de la semana en vez de los 5,5 habituales. Al rellenar los formularios, los productores -sobre todo los privados-, tendieron a inflar sus cifras de capacidad. Entrevistas con D.E. Poblet, D.L. Yniesta y D.J. Roxaan. La capacidad real se estimaba en torno a los 17mT.

ayudas públicas[128], punto que por otra parte coincidía con los deseos del gobierno español.

[128] En realidad, la CECA siempre ha favorecido los recortes graduales y equitativos. Véase Decisión 2320/81/CECA y sentencias de la Corte de Justicia 172/83 y 26/83.

CAPÍTULO SEIS.

AÑOS DE TRANSICIÓN: 1985-9.

1. Contexto.

Una serie de factores hicieron que el panorama económico de la segunda mitad de los ochenta fuera sustancialmente más positivo que el de la primera. En concreto, la bajada de los precios de la energía favoreció el crecimiento en las economías desarrolladas, saneadas tras la fase de ajuste anterior. En términos políticos, los proyectos conservador y socialista entraron en su fase de madurez y disfrutaron de una hegemonía inusitada, revalidada en mayorías confortables en las elecciones legislativas de 1986-87 y 1989 respectivamente. Finalmente, el proceso de construcción europea recibió un nuevo impulso y en lo económico, el 'programa 1992' de creación de un Mercado Unico en la CE modificó de forma definitiva las condiciones de competencia en los sectores industriales europeos.

1.1. Expansión económica.

En España y Gran Bretaña, la combinación de políticas de estabilización y reformas estructurales tuvo éxito en reducir las

cifras de inflación[1] si bien a un alto coste en términos de desempleo: 3,1 millones en el Reino Unido en 1986 y 2,96 en España (20,47%). A la altura de 1985, ambas economías estaban en condiciones de aprovechar la mejoría del entorno económico global. En la primera, por las características adelantadas de su ciclo, más cercano al americano, la demanda comenzó a recuperarse en 1983 mientras que en España hubo que esperar hasta el año 1986. En ambos países, la mencionada bajada de los precios energéticos, junto a una débil moneda y la entrada de inversión extranjera favorecieron el desarrollo de sectores consumidores de acero como el automóvil[2] o la construcción.

No obstante, algunas empresas siderúrgicas aprovecharon mejor este incremento en la demanda más que otras. En el caso español, los principales beneficiados fueron los productores europeos, más competitivos: así, la integral española siguió sumida en su proceso de reestructuración por lo menos hasta 1988. Por su parte BSC, que había realizado con anterioridad su ajuste, obtenía en el año fiscal 1985-86 sus primeros beneficios en 10 años (£38m) y otro tanto puede decirse de Usinor-Sacilor.

1.2. Proyectos consolidados.

---

[1] La inflación interanual británica, que había sido del 22% en mayo de 1980 se situaba en el 2,4% en 1986; por su parte la española requirió dos años más para pasar del 14,1% al 6,34% de 1988.

[2] En concreto el establecimiento de las fábricas automovilísticas (Honda, Suzuki, etc.) japonesas en la segunda mitad de los ochenta venía a paliar el declive de las marcas británicas (Morris, Leyland-Rover). Asimismo, BSC y el conjunto de la industria británica aprendió mucho de ellos en términos de calidad y de eficiencia productivas (entrev. con I.Matthews).

El gasto público pasó de un 46,6% del PIB en 1982/3 al 39.6% en 1988/9 (Boix, 1994:3). Si las ayudas y préstamos a las empresas supusieron un 1,7% del PIB en 1980/81 (L4,48m), ocho años más tarde eran del 0,2% (L1,1m).

Los años centrales de la década de los ochenta suponen la consolidación de los proyectos políticos de conservadores y socialistas, del prestigio de sus líderes y, en definitiva, la ampliación de sus márgenes de maniobra (‘*political windows’*). Una vez superada la etapa del ajuste y dominada la inflación ambos gobiernos impulsaron una serie de *reformas estructurales* que permitieran un crecimiento económico sostenido y con él la reducción de los altos niveles de desempleo. Por su influencia en las políticas siderúrgicas me referiré a las ejecutadas en el mercado laboral y en el área de política industrial.

El alcance de dichas reformas fue mucho mayor en Reino Unido, donde el gobierno no compartía el dilema socialista entre rigor y solidaridad, por cuanto consideraba que el aumento de la eficiencia del mercado conllevaría finalmente mayores cotas de bienestar general. La recuperación económica, la división en la oposición y la guerra de las Malvinas habían coadyuvado a la arrolladora victoria de los conservadores en 1983, revalidada en 1987. En esta época de *'consolidated Thatcherism',* la actuación del gobierno ganó en coherencia más allá del carácter accidental y ‘ad hoc’ de algunas políticas en la primera legislatura (Riddell, 1991). Así, el gasto público se redujo también en términos relativos, así como la necesidad de financiación pública (PSBR) lo que abrió paso a las prometidas rebajas de impuestos a finales de la década[3] (Budge, 1993:217). En cuanto a la legislación laboral, tras una primera legislatura marcada por el gradualismo, se avanzó rápidamente en su desregulación y la marginación de las fuerzas sindicales. El empleo a tiempo parcial suponía en GB el 6,4% de

[3] Si bien el tipo medio efectivo cayó un tercio para todas las rentas, el correspondiente a las más altas se redujo a la mitad. En paralelo, el gobierno fue dirigiendo la presión fiscal hacia los impuestos indirectos. El presupuesto de 1988-89 reducía el tipo básico al 25% y el marginal al 40%; al final de ese año, la tributación personal no suponía el 40% de los ingresos tributarios (cifra de 1975) sino el 26,6%.

los contratos en 1979 y el 21,8% en 1990 (Dunn y Smith, 1994:87).

La presencia de 'thatcherianos' entre diputados y ministros se vio reforzada con el nombramiento para ministerios claves de figuras como N.Lawson, L.Brittan o N.Tebbit. Este último fue nombrado secretario del nuevo DTI -comercio e industria- con el objetivo de adoptar una *'enterprise policy'*, dotada de una orientación netamente empresarial, según la que el papel de la administración debía limitarse a la apertura a la libre competencia de sectores protegidos y/o regulados. Así, los sectores 'maduros' que con anterioridad habían monopolizado la agenda del ministerio fueron perdiendo influencia, algo ya evidente en los Presupuestos de 1984[4]. A finales de los ochenta, el presupuesto del DTI era un 41% en términos reales del existente a la llegada de los 'tories' (*The Independent*, 17-7-90).

Dentro de este contexto liberalizador debe situarse el proceso de privatización británico, que terminó convirtiéndose en un aspecto clave del programa de gobierno conservador a partir de su segunda legislatura. Si en la primera el programa no se había concretado por motivos de cálculo electoral (Boix, 1996), tras 1983 arrancó con fuerza de tal forma que el gobierno británico ha sido pionero en la venta de activos públicos; aparte de haber reportado al Estado £60.000m desde 1980 y triplicado el número de accionistas británicos, fue un proceso que cambió de forma irreversible el equilibrio público-privado, empresarios-trabajadores propio de la década de los setenta. El éxito de la venta de acciones de 'British Telecom' o 'British Gas' en los años centrales de la década eliminó las dudas que sobre la viabilidad de las ventas tenían buena parte de los dirigentes del partido conservador. Como sucedería en España, la privatización fue una

[4] Así, los incentivos a la inversión (*investment allowances*), que habían beneficiado a la empresas intensivas en capital fueron derogados en beneficio de una reducción general del Impuesto e Sociedades (*Corporation tax*).

solución "rápida" al intratable problema de cómo gestionar las empresa públicas.

Las expectativas de una privatización a corto-medio plazo mejoraron el comportamiento de las empresas públicas afectadas, si bien no existe evidencia concluyente sobre los avances en eficiencia a largo plazo (Bishop y Kay, 1989). El gobierno expuso claramente que los 'viejos dinosaurios' del sector público tendrían los días contados en caso de no obtener beneficios, que era una precondición para su salida al mercado; esta necesidad actuó sin duda como catalizador de las reformas. Ello ocurrió en BSC, donde la productividad creció a un 8,5% anual en el período 1980-88 (Pendleton y Winterton, 1993). Empresas como 'British Leyland' o 'British Shipbuilders' fueron troceadas: aquellas partes viables[5] fueron vendidas mientras las restantes fueron liquidadas. Aquellas corporaciones viables y dotadas de equipos de dirección cohesionados -BSC o B.Airways- fueron privatizadas en bloque. En 1990 el sector público empresarial sólo empleaba a un tercio de sus empleados de 1980 y daba beneficios.

Estos planteamientos liberalizadores alcanzaron a fines de 1987 su punto culminante con el nombramiento en 1987 de Lord Young para el DTI. El propio departamento fue rebautizado como el *Dpt. of Enterprise*; el mensaje era claro: la solución a la tradicional baja efectividad de las políticas industriales británicas pasaba por adaptar la mentalidad -y el lenguaje- de la empresa privada y centrarse más en la regulación que en la provisión. Así, con el objeto de borrar los vestigios de intervención pública y la imagen de 'abogado de las empresas en dificultades', las divisiones sectoriales del departamento fueron sustituidas por otras generales[6] y el sistema de ayudas regionales fue desmantelado.

---

[5] La venta de los astilleros civiles comenzó en 1988 co los más rentables (Cammel Laird).

[6] DTI. "The Dept. of Enterprise". Cmnd. 278, Sesión 1986-7. Enero 1987. Las divisiones sectoriales fueron restauradas por N. Ridley y reforzadas en 1992 por M. Heseltine.

También en España, la recuperación económica, la debilidad de la oposición política y sobre todo, la entrada en la Comunidad explican que el gobierno renovara la mayoría absoluta en las elecciones legislativas de 1986, año, en que accedía como miembro de pleno derecho a la Comunidad Económica Europea y ponía fin a un largo período de aislamiento internacional. La "entrada en Europa" había sido un objetivo anhelado por la inmensa mayoría de la opinión pública española, que veía en ella una garantía del mantenimiento de la democracia y del bienestar económico. En efecto, ésta significó el paso definitivo hacia la liberalización de la economía y la estabilidad política.

Tras el ajuste del período 1983-5, los agregados macroeconómicos españoles estaban más o menos equilibrados, lo que concedía un mayor margen de maniobra al gobierno socialista, quien optó por llevar adelante una política expansiva de oferta que solucionara los defectos estructurales de la economía española, en especial las carencias en capital humano y físico[7]. Por otro lado, se continuó con la ampliación del Estado del Bienestar, la "vertiente socialdemócrata" de una política económica en muchas ocasiones impopular (Maravall, 1996:17). Dentro del discurso económico oficial, si bien se mantuvieron las llamadas a la moderación laboral, la redistribución de rentas y de empleo fueron sustituidas por la inversión y las ganancias en productividad que debían originar una convergencia real con los demás miembros de la CEE[8].

Estas políticas expansivas terminaron por generar nuevos desequilibrios y las concesiones a los sindicatos en términos de gasto social tras la huelga de diciembre de 1988 agravaron el

[7] De acuerdo con la definición de Boix (1994:4) 'supply-side policies are those which affect both the level and efficient use of capital investment and labour'. Así, los presupuestos destinados a educación e inversión pública triplicaron su peso en el PIB (Gunther, 1997).

[8] Los dos ejes socioeconómicos aprobados en el Congreso del PSOE 1988 fueron: 1) ganar el "reto europeo" mediante la competitividad y 2) crecer "más y mejor" para crear empleo y redistribuir riqueza. 31º Congreso Federal. Madrid, 22-24 enero de 1988.

problema[9]. Para contarrestar sus consecuencias inflacionarias (el gobierno continuaba con su objetivo de 'desinflación competitiva'), la política monetaria siguió siendo restrictiva, con unos altos tipos de interés, tipos que favorecieron la entrada de capital extranjero pero también la apreciación de la peseta en la segunda mitad de los ochenta, muy dañina para el sector manufacturero. El crecimiento económico y la mayor presión fiscal habían reducido temporalmente el déficit público, pero la expansión del gasto público terminó por superar el incremento de los ingresos.

En el terreno laboral, la tasa de desempleo superaba ampliamente la media comunitaria y no bajó del 16%. La reforma laboral de 1984 no había conseguido eliminar las rigideces del mercado laboral español; de hecho, la vuelta de los costes laborales unitarios de 1985 a los niveles de una década antes es atribuida en gran parte a la recesión (López Claros, 1988)[10]. Así, la oposición sindical a las reformas fue frontal, lo que dio el golpe de gracia al período de acuerdos neo-corporatistas en España (Pérez Díaz, 1987); de hecho, el Acuerdo Económico y Social de 1985 nació muerto. En los siete años anteriores, los pactos se habían limitado a la fijación de una banda salarial, a cambio de mejoras en la protección social. Más que por su contenido y logros, los gobiernos los habían apoyado porque trasmitían un mensaje de entendimiento social y lucha anti-inflacionaria.

En toda Europa, la concertación tripartita como pilar de la política macro-económica estaba perdiendo partidarios. En España, por un lado, los sindicatos esperaban que tras el duro ajuste, el gobierno saldara la "deuda social" contraída con los trabajadores (Paramio, 1992) y no aceptaban por más tiempo los topes salariales propuestos ni la generalización de los contratos

---

[9] De acuerdo con la Comisión Europea, más de la mitad del aumento del gasto público del período 1988-93 tiene sus origen en dichas medidas. El gasto público pasó del 41,1% del PIB al 49,1% (Malo de Molina, 1995).

[10] Mientras en Gran Bretaña estos costes eran un 91.4% de los de 1975.

temporales. Por otro, el equipo económico del gobierno veía menos necesario el acuerdo en un contexto expansivo y prefería "un discreto acuerdo con la UGT sobre guías de crecimientos salariales para 1987" a un (Solchaga, 1997:143). Como les había ocurrido a los laboristas británicos en la década anterior, este discreto acuerdo resultó inviable. Ni la estructura del movimiento sindical español[11] ni su tradición reivindicativa se adecuaban a una estrategia 'coordinada de moderación salarial', el tipo de pacto social que hubiera sido preferido por el gobierno (Boix, 1997).

La consecuencia principal fue que la clásica estrategia socialdemócrata de colaboración partido-sindicato, consistente en compatibilizar social-democracia y ortodoxia en política macro-económica estaba agotada, al igual que en Gran Bretaña diez años antes. En ausencia de pacto social, el gobierno optó por una política monetaria aún más restrictiva, que llevó a los tipos de interés nominales en 1989 al 16%. Sin pactos sociales, la moderación salarial del período 1978-86 dio paso a un fuerte crecimiento de los salarios reales en particular en los sectores no abiertos a la competencia (Pérez, 1999: 18). Como se observa en los convenios de la siderurgia integral española, las pérdidas de poder adquisitivo del período 1981-84, dieron paso a crecimientos por encima del IPC a partir de 1988.

En el proceso de enfrentamiento y ruptura de la familia socialista se mezclaron de forma compleja diferencias ideológicas, estratégicas y personales (Astudillo, 1998), por lo que yo sólo mencionaré algunos aspectos relevantes. Las divergencias entre UGT y el gobierno habían ido en aumento durante la primera legislatura y estallaron en torno al tema de las prestaciones sociales. Si bien el gobierno quería evitar una confrontación directa con la UGT, su política económica y la radicalización de la dirección de la UGT derivó en la ruptura formal de 'la familia

[11] La literatura (Astudillo, 1998) suele mencionar la baja afiliación y escasa centralización de los sindicatos así como la importancia de la negociación sectorial, como explicaicón de los escasos incentivos para la moderación salarial.

socialista' en 1985 a raíz de la ley de pensiones, tras lo cual dirigentes del sindicato entregaron sus actas de diputados socialistas.

Asimismo, la victoria de Comisiones en las grandes empresas durante las elecciones sindicales de 1986[12] había sido interpretada por la cúpula del sindicato socialista como un castigo por su cercanía al gobierno. A continuación, la dirección confederal de la UGT realizó una amplia purga en las federaciones 'leales' al Gobierno (p.ej. UGT-Metal); todo ello en un contexto de nueva reconversión industrial y alta conflictividad laboral[13] que favorecía la escalada dialéctica. Finalmente, la actitud más constructiva de la nueva dirección de Comisiones, favoreció el entendimiento entre ambos sindicatos, lo que desembocó en un programa de 'unidad de acción' y sobre todo en la convocatoria de una huelga general en diciembre de 1988, la primera en democracia[14]. Su éxito constituyó el mayor revés sufrido por el gobierno socialista hasta la fecha; éste aceptó ampliar el gasto social, pero dicho enfrentamiento supuso el fin de la UGT como 'interlocutor privilegiado'.

En el campo de la política industrial la orientación liberalizadora encontró una menor oposición. El discurso de esta nueva etapa vendría marcada por el concepto de *reindustrialización*: dado que buena parte del ajuste laboral y financiero ya se había realizado y "era el momento de las inversiones, I+D y la regeneración territorial" (Solchaga, 1985), de una estrategia menos defensiva. Tras la considerable cantidad de recursos destinados a los sectores básicos en el periodo anterior, las nuevas prioridades giraban en torno a la mejora de la

---

[12] No obstante, UGT amplió su ventaja global a 6 puntos: 40% frente a 34 de Comisiones.

[13] Este cambio de la dirección de UGT-Metal tuvo lugar en un tumultuoso congreso celebrado en Barcelona en marzo de 1998.

[14] CC.OO había convocado una huelga general de media jornada en junio de 1985; la activa oposición de la UGT contribuyó a que su incidencia fuera escasa.

competitividad de la empresa española en el nuevo marco comunitario[15]. Ello requería políticas horizontales y en todo caso, ayudas a los sectores "de futuro"; en concreto, las medidas horizontales pasaron de suponer el 12% del presupuesto del MINER en 1986-88 al 28% en 1988-90, mientras que las sectoriales bajaron del 85% al 67%; si bien en Gran Bretaña habían descendido al 45%. La aeronáutica o la electrónica debían sustituir a los antaño 'estratégicos' sectores naval o la siderurgia, los cuales habían ido perdiendo sus connotaciones simbólicas y patrióticas. Ello tuvo también en España su reflejo organizativo y en 1988 la DGISN y otras direcciones de 'sectores maduros', eran integradas en una Dirección General de Industria. Así, los siderúrgicos vieron cómo se reducía su capacidad de hacerse oír en el centro de decisiones (entrev. con J.F. Sánchez Junco). De esa etapa data una ley de Industria más acorde con el principio de libre mercado y la liberalización -eso sí- dosificada del sector petrolero.

En la práctica, el INI fue la única agencia pública que realizó una política industrial activa. La racionalización del Instituto efectuada por el equipo Croissier-Aranzadi en 1984-8, dio paso en el periodo 1988-90 -bajo la presidencia de J.Mercader- a una ambiciosa estrategia de expansión, centrada en la política tecnológica y los sectores de futuro. La recesión de comienzos de los noventa pondría en cuestión buena parte de aquellas actuaciones. En gran medida, esta política se enmarcaba dentro del objetivo global del gobierno de consolidación de grupos nacionales públicos o privados en sectores 'claves' como defensa, banca o energía; su resultado fueron la constitución de entidades como Repsol, BBV, Endesa, Gas Natural o Argentaria.

En este sentido, parte del gobierno defendía la constitución –más bien recreación- de una gran corporación industrial pública que pudiera beneficiarse de sinergias y economías de escala y a la

[15] Altos cargos del Ministerio llegaron a elaborar un segundo 'Libro Blanco' de la Industria Española y su posición competitiva en el marco comunitario. Sin embargo, sus conclusiones fueron polémicas y fue archivado.

vez paliara la tradicional escasez de grandes empresas nacionales (Segura, 1992:24). Así en 1991 apareció el "grupo de oportunidades" Téneo como suma de los activos de Repsol y las empresas 'viables' del INI (Espina, 1992). Dentro de esta visión 'nacional', los proyectos de compra de empresas siderúrgicas por grupos extranjeros contaron con la oposición de Industria: Aristrain-BSC, Hoogovens-AHV.

No obstante, los recursos destinados a esta nueva fase vinieron muy limitados por el coste de los compromisos adquiridos y los 'flecos' no solucionados de la RI anterior: los sectores en reconversión siguieron absorbiendo el 70% de las inversiones del ministerio (Vázquez 1990:105). En efecto, a su llegada al MINER a fines de 1986, L.C.Croissier debió hacer frente a las consecuencias que el desarme arancelario estaba teniendo sobre una industria básica (naval, aceros comunes, integral, bienes de equipo, etc.) en buena parte no competitiva. Así, tras las elecciones legislativas de 1986, el gobierno tuvo que poner en marcha la "segunda reconversión industrial"[16].

Industria tuvo que superar una fuerte oposición dentro del gabinete, que se mostraba reacio a embarcarse en otro proceso impopular -aún estaban recientes los sucesos de Sagunto y Aceriales- y además de dudosa efectividad. Industria argüía que la mayoría de las necesidades financieras de estos sectores eran heredadas de anteriores procesos y más que inyección líquida, se trataba de cancelación de créditos -públicos- o su conversión en participativos; además indicaba que las "condiciones habían madurado" y el ajuste podía ser ejecutado "en profundidad" (*El*

[16] En enero de 1987 García de la Dehesa (Scto. de Estado de Economía) anunciaba que una "segunda reconversión industrial" estaba en marcha, con unos excedentes estimados en 30.000 trabajadores, concentrados en la industria básica (siderurgia, minería, naval, línea blanca). Ya a finales de 1986 las empresas de acero común habían solicitado ayudas públicas para la reordenación de su sector y la situación en los bienes de equipo no era mucho mejor.

País, 31-3-87). Sólo gracias al apoyo de C.Solchaga[17] pudo el MINER sacar adelante su programa: los capts. III-IV-VI de la LRR 27/84 fueron prorrogados por un año mediante una enmienda a los Presupuestos de 1987.

Aún así, el gobierno buscaba evitar todo protagonismo y que este proceso degenerara en un nuevo enfrentamiento con los sindicatos y/o regiones (Navarro, 1990:240). Con este objetivo, 1) la negociación con los sindicatos debía adoptar un perfil más discreto, circunscrito al tema laboral; 2) los planes serían elaborados y presentados por las empresas, no consensuados en el ministerio y 3) el impopular término 'reconversión' fue sustituido por el de 'ajuste permanente'. Esta discreción era más necesaria por el hecho de que en la nueva situación la Comisión Europea tenía competencias y podía plantear objeciones a ciertas ayudas. En paralelo se produjo

Pese a sus intentos, el gobierno se vio tan involucrado como en anteriores ocasiones y 1987 fue un año de una conflictividad laboral parangonable al período 1983-4[18], con conflictos graves en Hunosa, Foarsa (aceros especiales) y el sector naval[19]; en un contexto marcado por el enfrentamiento UGT-gobierno y la sustitución de los negociadores claves de la anterior etapa[20], lo

---

[17] Ello pese a que en respuesta a una pregunta del parlamentario del PNV E.Vallejo, el ministro de Economía calificó las ayudas del estado a AHV como un 'regalo de los contribuyentes'. *El Correo*, 29-10-88.

[18] A. Espina (Trabajo) declaró que la conflictividad laboral de 1987 originó la pérdida de 82m de horas de trabajo, un 60% por encima de 1986. Información. 1988. "Anuario 1987". Cámara de Comercio de Bilbao.

[19] Este sector afrontaba su segunda reconversión, agravada por la presencia de trabajadores aún sin recolocar en los fondos de 1984. El conflicto alcanzó costas inusitadas de dureza en trono al cierre de los astilleros 'Euskalduna' en la Ría de Bilbao y no terminó hasta la primavera de 1988. Ante la oposición de la nueva ejecutiva de UGT-Metal, el Gobierno tuvo que negociar con Comisiones -a su vez con una nueva y más moderada dirección- y ELA la solución del expediente naval.

[20] C. Solchaga fue nombrado ministro del MEH a fines de 1985, J.L.Corcuera ministro de Interior poco después. Por su parte los

que se tradujo en un menor grado de confianza mutua. Para amortiguar el conflicto, tras duras negociaciones con los sindicatos, las contrapartidas sociales fueron ampliadas y el RD 341/87 extendió la permanencia en los fondos 18 meses, con lo que la edad de prejubilación se situaba prácticamente en los 50 años (García Becedas, 1989)[21], lo que supondría un elevado coste en años venideros. Sólo en 1987 los sindicatos de BSC consiguieron de la dirección la financiación de la prejubilación a los sesenta (Upham, 1997:204). Estas facilidades permitieron que a la altura de 1990, el 68,6% de los excedentes originados por la RI española se hubiera acogido bien a la jubilación o bien a los fondos, desde donde la mayoría accedió al retiro (MINER, 1990); esta cifra se elevaba al 77% en la integral.

Por otra parte, las medidas adoptadas para la regeneración de las zonas afectadas por el ajuste habían resultado poco eficaces y tanto los Fondos como las ZUR fueron modificados[22]. Hay que entender que la creación de empleos alternativos era más difícil para los excedentes de la integral o el naval, que disfrutaban con anterioridad de altos sueldos, eran de difícil reciclaje y vivían en áreas muy afectadas por la destrucción de empleo. Tampoco en Gran Bretaña, donde la iniciativa recayó en instituciones locales, se consiguió poco más que amortiguar el choque; allí, el

---

secretarios generales del metal A.Puerta y J.I.Marín abandonaron sus cargos en 1987, al igual que E. Santos la dirección general de Industria.

[21] Posteriormente la ley de Presupuestos de 1989 permitiría que aquellos que alcanzaran los 55 años antes de enero de 1991, permanecieran en los fondos hasta su jubilación anticipada. Gerencia Siderúrgica 1991.

Un trabajador de la integral que se hubiera jubilado en 1986 a los 60 años con un sueldo bruto anual de 1,5m pt. (corriente) habría recibido 8,21 para 1990: 4,94 de ayuda equivalente y 3,27 de complementos.

[22] Los primeros fueron colocados bajo el control del Ministerio Trabajo y eliminadas las anteriores barreras geográficas para la obtención de empleo. Respecto a las ZUR, el gobierno amplió su alcance (RD361/87) y las actividades susceptibles de protección, así como medidas agilizadoras en la tramitación de proyectos (Navarro, 1990).

diferencial de desempleo de las comarcas siderúrgicas no hizo sino aumentar en los ochenta (Hudson y Sadler, 1992:642)[23].

Como corresponde a un período de transición, el ímpetu liberalizador en materia industrial de los ochenta fue de menor alcance en España que en otros países. Mientras avanzó a fuerte ritmo en el sector financiero (Lukauskas, 1994), en este área no hubo una apuesta decidida por la privatización hasta comienzos de los noventa. Dicho proceso mantuvo así el perfil no dogmático, casi vergonzante, anterior en el que cada caso se analizaba según sus propios méritos. Este perfil bajo se debía no sólo al deseo de no aparecer como excesivamente liberales frente a la opinión pública, sino también por el hecho de que, pese a la ausencia de cifras oficiales, el coste de las operaciones fue mayor de lo previsto (Chari, 1998)[24]. Por contra, el gobierno conservador británico renunció desde un primer momento a la posibilidad de un sector público empresarial eficiente.

Una postura 'pragmática' similar se adoptó en cuanto al fomento de la libre competencia: mientras el gobierno británico ya había promulgado una '*Competition Act'* en 1980, no sería hasta 1990 cuando el Tribunal de la Competencia española recibió suficientes poderes. La desregulación en sectores como las telecomunicaciones avanzó asimismo con lentitud.

Finalmente, hubo avances parciales en la profesionalización de la gestión de la empresa pública española, no sólo por la oposición de poderosos intereses creados en el interior de las empresas, sino porque la reducción de las pérdidas había eliminado buena parte

---

[23] Junto a ejemplos de recuperación como Corby existen otros de reiterado declive (Consett).

[24] Gámir (1999: 105) estima que el saldo neto de las privatizaciones de 1985-94 es de -75.000m pts.; en ellas están incluidos los 300.000m de las OPV de Endesa. Por ejemplo, sin incluir las ayudas concedidas a comienzos de los noventa, los fondos públicos destinados a la privatización de Seat entre 1986-90 fueron 73.600m de ptas., mientras el pago de VW ascendió a 39.200m.

de la presión externa[25]. La empresa publica fue perdiendo el protagonismo que el Libro Blanco de 1983 le concedía y el interés del ejecutivo derivó hacia la promoción de I+D e innovación. Un síntoma de la menor relevancia de esta área es el hecho de que si bien abundaron las propuestas en política industrial, estas no se concretaron en legislación hasta la Ley General de Industria en 1992.

1.3. El 'Mercado Unico'.

La creación de un mercado sin fronteras en el interior de la CEE era un proyecto tan antiguo como el Tratado de Roma. A mediados de los ochenta, la constatable pérdida de competitividad de las empresas europeas respecto a sus rivales americanas y japonesas en sectores clave devolvió a 'la industria' a lo alto de la agenda. Tras haber fracasado en el establecimiento de unos estándares aceptados por todos los estados miembros, las instituciones comunitarias optaron por una integración negativa, una convergencia por defecto que buscaba eliminar los obstáculos y discriminaciones a la actividad de empresas europeas en el resto de la UE[26]. Propiamente, el proyecto arrancó con el Libro Blanco de Lord Cockfield en 1985, el cual recibiría el espaldarazo en el Acta Unica de 1986; si bien en un primer momento vino fundamentado en los beneficios derivados un mercado mayor[27], la creación de una mercado único ha terminado siendo visto como un imperativo ante la globalización de los mercados de bienes y capitales. Tras la cumbre de Hannover de junio de 1988, quedó

[25] Mientras en 1984 las ayudas a empresa públicas habían supuesto el 3.7% del PIB, sólo suponían el 0,7% en 1987 (Merkel, 1995).

[26] En este aspecto, la sentencia del TJE relativa al caso de 'Cassis de Dijon' creó jurisprudencia.

[27] A esto se refieren los 'costes de la no-Europa' que aparecen los informes Delors y Cecchini. El art. 100a del Acta Unica concedía a la Comisión potestad sobre las medidas que tuvieran como objeto la creación y funcionamiento de un mercado único.

claro que el programa se situaría dentro de las coordenadas liberales, enfocado hacia una competencia libre en mercados internacionales y no hacia el proteccionismo.

En este sentido, un mercado único requiere de una robusta política de la competencia[28] que evite toda discriminación en el interior de la Unión, así su defensa ha ganado en relevancia hasta ser elevada a condición de principio fundamental en el Tratado de la Unión (Maastricht). Precisamente el tema de las ayudas públicas había sido uno de los principales obstáculos a dicha creación. La adopción de la mayoría cualificada para las cuestiones relacionadas con este área permitió que los gobiernos 'liberales' (Holanda, Reino Unido, Alemania) superaran las reticencias nacionales dentro del Consejo y que la Comisión, obtuviera amplios poderes en esta materia. En este sentido hay que destacar la 'troika' formada por los comisarios Andriessen (DGI), M.Bangemann en la DGIII y L.Brittan (DGIV).

Esta última ha desempeñado un papel clave como motor de la integración económica y fiscalizadora de subsidios y oligopolios. Existen varios factores que explican su relevancia reciente: la interpretación 'in extenso' del TJE le ha reconocido competencias exclusivas en la creación del Mercado Unico; su capacidad de forjar una coalición favorable a la aceptación de unas reglas comunes europeas con grupos de consumidores, gobiernos liberales y grandes empresas ('*Round Table'*); finalmente no habría que olvidar la energía y la influencia que en la última década han ejercido comisarios como L.Brittan, G,.Sutherland o K.Van Miert.

---

[28]En la Unión esta política tiene tres pilares: ayudas estatales, medidas anti- monopolio y regulación de fusiones; en forma un tanto vaga, vienen recogidos en los arts. 85-86 y 92-93 del Tratado de Roma. La mayor parte de la atención pública se ha centrado en la primera.

En concreto, el art.92 del Tratado de Constitución de la CEE especifica que "serán incompatibles con el mercado común [...] las ayudas concedidas por los estados o por medio de recursos estatales bajo cualquier forma que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a ciertas empresas o ciertas producciones".

Tras un largo proceso, no siempre diseñado de forma consciente, la Unión Europea es vista en la actualidad como un nivel *adecuado* para realizar este tipo de políticas (Saro, 1998b). En este sentido, el sector siderúrgico fue pionero en la *comunitarizació*n, pues ya he comentado cómo los productores terminaron por convencerse de que la Comisión era la única autoridad capacitada para establecer unos precios mínimos y evitar una catastrófica escalada de ayudas públicas. Era en bruselas donde había que llegar a acuerdos.

Si bien la Comisión ha demostrado que está dispuesta a ejercer el poder conferido en defensa de la libre competencia, son materias con frecuencia 'delicadas' para los estados miembros (Smith, 1996). En concreto, en torno a las ayudas públicas, las decisiones relevantes han requerido de una larga serie de contactos con los representantes nacionales y las empresas afectadas o sus asociaciones sectoriales, por lo que a veces ha flexibilizado la interpretación de los códigos de ayudas. Un proceso de decisión menos jurídico de lo que pudiera parecer a simple vista (Perrotti, 1999: 212).

Dicho esto, la progresiva creación de este '*level playing field'* ha supuesto una amplia liberalización en el área de la política industrial y el abandono progresivo de las tradicionales políticas industriales de corte proteccionista. En este sentido, el concepto de política industrial resultó en cierta manera desacreditado en el discurso de finales de los ochenta, ya que parecía hacer referencia a cárteles de productores, limitación de la competencia y despilfarro de fondos públicos. La revalorización de los valores empresariales y de la libre competencia como motores de la economía no son sino otras muestras de la consolidación de la agenda liberal en el entorno económico.

Es difícil exagerar el impacto que la entrada en la CE tuvo sobre el sistema productivo español, globalmente positivo (Fdez. Ordóñez y Servén, 1992:26). En los cinco años posteriores a 1986, el PIB p.c. español recortó diferencias con la Comunidad, del 72.8% al 79.2% de la media europea y se crearon 1.971.000 empleos que compensaban los destruidos en el período 1976-84

(Gutiérrez y García, 1990). La entrada supuso asimismo la liberalización del comercio y los flujos de capital, lo que añadido a unos altos tipos de interés, facilitaron la comentada originó un fuerte entrada de capital extranjero[29]. Capital que ayudó a modernizar el aparato productivo: 88% de la inversión en sectores con fuerte demanda era extranjera a finales de los ochenta (Viñals et. al., 1990). No obstante este beneficio general, hubo sectores en los que la mayor presencia extranjera puso en evidencia las graves carencias competitivas de los productores locales, entre ellos el siderúrgico.

2. Policies.

2.1. La Comunitarización de la siderurgia.

Los acuerdos del Consejo de Industria de diciembre de 1983 (reducción de capacidades y nuevo código de ayudas) había situado el centro de decisión siderúrgico en Bruselas; la comunitarización de las políticas siderúrgicas culminaría en los noventa con la aparición de un genuino mercado europeo del acero, a partir de la integración de los anteriores mercados nacionales (Saro, 1998a). En dicho proceso, tanto el programa del Mercado Unico como el creciente consenso en torno a una agenda liberal por parte de las instituciones comunitarias han tenido un papel relevante.

De forma progresiva, las líneas maestras de los diversas ajustes siderúrgicos nacionales fueron convergiendo, de forma más o menos consciente. Así, todos acabaron pasando por 1) la reducción del número de productores; 2) la marginación de los actores opuestos al ajuste -sindicatos y *lobbies* regionales-, 3) la renovación de los cuadros directivos y 4) la privatización de las empresas. Por el momento, en la segunda mitad de los ochenta, los

[29] En 1990, la inversión extranjera directa llegó a suponer el 3.7% del PIB. López Claros, 1988.

productores europeos debieron respetar los mercados domésticos de sus competidores, por lo que toda la expansión debía hacerse con cautela y diplomacia (*The Economist*, 20-2-1988) como tuvo ocasión de experimentar BS.

La llegada en 1985 de un comisario pro-liberalizador como K. Narjes a la DGIII significó un enfriamiento de las anteriormente estrechas relaciones con Eurofer y a su través, con los grandes productores. El principal punto de fricción fue su intento de eliminar las cuotas de producción como primer paso en la eliminación de barreras al comercio siderúrgico intra-comunitario. Si bien el ambiente estaba enrarecido por la reanudación en 1985 de la disputa comercial con Estados Unidos en torno a las exportaciones de *slabs*, la bonanza de los mercado domésticos dulcifcó la oposición de los productores, de tal forma que en octubre de 1986 las cuotas sólo afectaban a un 45% de la producción europea (*El País,* 20-10-1986). Como podemos observar en el gráfico 14, los recortes de capacidad CECA netos terminaron en 1985.

Además de las cuotas, otro pre-requisito para la creación de un mercado único consistía en prohibir o poner coto a las ayudas estatales, alentadas por el exceso de capacidad europeo. El 'sistema Davignon' había mantenido bajo control tanto importaciones como precios pero no incentivaba la reducción *privada* de capacidades y la ronda de ajustes aprobada en 1983-85 no fue suficiente[30]. En este área, el tercer código de ayudas de diciembre de 1985 (dec. Nº 3484/85 CECA) permitió el paso de la retórica los hechos al prohibir todas las ayudas a la producción y la inversión. Si bien lo que podía ser considerado "legítima ayuda estatal" sería objeto de interminables polémicas en la siguiente década, el principio de libre competencia se fue abriendo paso.

---

[30] En el período 1080-87, se había eliminado de capacidad por 32mT/año, con un coste de 270.000 empleos y unas ayudas públicas en torno a los 40.000m Ecus (Comisión, 1990). Esto elevaba la cifra global de excedentes siderúrgicos europeos desde 1975 a 461.000, más de la mitad.

En esta cuestión, los países que tenían casi acabada su reestructuración (GB, Holanda) y el grupo Denelux presionaron en favor de un ajuste vía mercado a partir de la eliminación de cuotas que eliminara a los productores ineficientes, los cuales –con el apoyo de sus gobiernos- rechazaban este planteamiento. En la práctica, su capacidad de presión se veía matizada pues los siderúrgicos alemanes temían que el fin de las cuotas viniera seguido de una nueva escalada en los subsidios. Los cierres anteriores habían respetado a grandes plantas integrales (Ravenscraig, Sestao, Rheinehausen, etc.) de dudosa competitividad, por lo que un nuevo ajuste tenía unas consecuencias política evidentes tanto en un nivel nacional como regional.

Como los gobiernos no parecían dispuestos a embarcarse en nuevos procesos impopulares y costosos, fue Eurofer quien lideró una revisión en profundidad del mercado antes de que las cuotas fueran eliminadas. No obstante, este intento de autoregulación fracasó: la bonanza general había reducido los deseos de reducción de capacidades de los productores y en el seno de Eurofer se reproducía la división liberales/interven-cionistas existente en el Consejo, o mejor dicho éste reflejaba el mapa de competitividad empresarial europeo. Tras tortuosas negociaciones, la patronal presentó a la Comisión unos cierres de 15,26mT, que no afectaban la capacidad en bobina en caliente; si bien la Comisión exigía al menos 20mT estuvo dipuesta a aceptarlo, pero el Consejo rechazó el proyecto por insuficiente (Perrotti, 1999)[31].

Una vez más la interdependencia existente en la red siderúrgica europea (Comisión-Eurofer-Consejo-empresas) traducía en inoperancia la falta de acuerdos. Hemos visto en Gran Bretaña y en España, cómo el actor principal optó por 'cerrar la

[31] El entonces presidente de Eurofer, R.Scholey (BSC) había presentado una propuesta de cierres globales de 9mT/año, de los cuales un tercio provendrían de BSC. Esto significaba el cierre de Ravenscraig (entrev. con R.Scholey), por cuanto la noticia salió a la prensa, el gobierno se apresuró a desautorizarla (*The Times*, 13-3-87).

agenda' y sacar adelante sus propuestas, lo que pone de manifiesto la relación de fuerzas *real* en el interior de la red. Pero el dúo Comisión-Consejo carece de la legitimidad política de un gobierno nacional y así se encargó a un equipo de 'Tres Sabios' que consultara a las empresas sobre la forma de llevar a cabo la reducción sin recurrir a las cuotas (*The Economist*, 26-9-1987). A fines de 1987 se presentó dicho informe el cual elevaba el exceso de capacidad hasta los 37mt/año[32]. También confirmaba la negativa de las empresas a compromisos de reducción: "las empresas casi por unanimidad quieren el mantenimiento de las cuotas pero no ofrecen compromisos de recorte"[33].

Indirectamente, venía a confirmar el 'status privilegiado' del que gozaban las grandes siderúrgicas: BSC o Usinor-Sacilor presentaban unos muy bajos costes financieros, lo que indicaba que las ayudas han sido generosas; asimismo los productores alemanes se beneficiaban de unos "bancos acreedores muy comprensivos". Por lo tanto, el informe concluía que si bien había que acelerar la aprobación de las medidas sociales y regionales de acompañamiento previstas, las cuotas debían ser suprimidas lo antes posible y el Código de Ayudas ser más restrictivo. En términos de ajuste laboral, se hablaba de 80,000 empleos, la mitad en Alemania Occidental, con un coste de Ecus 894m.

En diciembre de 1987 el Consejo de Industria decidió que las cuotas serían eliminadas a menos de que hubiera garantías de una reducción del 75% del excedente (*El País*, 9-12-87). Ante la falta de acuerdo, ésta cumplió su amenaza y eliminó las cuotas restantes

---

[32] Esta cifra superaba al pesimista "General Objectives Steel 1990" editado por la Comisión, que hablaba de 27mT/año en el año 1990. Los excedentes eran espacialmente graves en la categoría Ia (bobina en caliente) con 8mT/año sólo en la CE-10 y en la II (chapa gruesa) con 5mT/año.

[33] Dicho informe fue redactado por tres altos funcionarios comunitarios: Colombo, Friedrichs y Mayoux. Ver COM (87) 640 Final de 4-12-1987 que modifica a COM (87) 388 de septiembre.

en junio de 1988[34]. En esta situación, el tercer expediente de reducción de la italiana Ilva (5,8b de liras) fue aprobado sin problemas. El fin de las cuotas significó un punto de inflexión en la actitud de la Comisión ante la cuestión siderúrgica. La DGIV mantuvo la potestad de velar por la limpieza del mercado y de vigilar las importaciones de países terceros (Howell 1988:93); además los Estados miembros debían notificar cualquier proyecto de ayuda no regulada en el Tratado CECA.

Como forma de incentivar las reducciones *-medidas de acompañamiento-*, la Comisión elaboró un plan de ayudas regionales y sociales: en marzo de 1988 fue aprobado el Programa Resider I 1988-92 (Regl.328/88), del que en España se beneficiaron Asturias, Vizcaya y parte de Álava (1.650m)[35]. Un año después era aprobado el Plan Social destinado a los trabajadores siderúrgicos, con una dotación de 150m Ecu (19.500m) durante 1988-9; además los incentivos a la inversión en I+D fueron mantenidos. No obstante, la Comisión exigía que las empresas sufragaran al menos el 30% de dicho proyecto[36].

---

[34] Se trataba de bobinas en caliente y en frío (categoría I), chapa gruesa (II) y perfiles pesada (III), que suponían el 50% de la producción comunitaria de 140mT. *The Economist*. 2-7-1988. En enero de 1986 habían abandonado las cuotas el redondo de construcción y la chapa no galvanizada, al año siguiente la chapa galvanizada y en enero de 1988 el alambrón y perfiles comerciales.

[35] Para ser considerada como "zona de reconversión prioritaria" (A) el empleo siderúrgico debía suponer más del 10% del industrial y el ajuste haber supuesto más de 2.000 puestos en el período 1978-84.

Resider II amplió su ámbito de actuación al conjunto del País Vasco. Para este programa el Gobierno Vasco solicitaría 3.800m pt. para financiar al 50% de las actuaciones. *El Correo,* 21-11-90.

[36] Un fuente de financiación provendría del endurecimiento de las multas: 75 Ecu/T rebasada y 20 Ecu/T que rebasara el 75% de cuota. *El País*, 22-9-1987. Otra sería la imposición de una tasa sobre los productos en cuota.

2.2. De 'British Steel Corporation' a 'British Steel Plc'.

> '...they {BSC management} would give you {the unions} less material, you could not counter the argument. All the documentation, all the information dried up'. Entrev. con J.Stevens.

Tras el final de la huelga minera en la primavera de 1985, BSC presentó su Plan trienal (1986-8). Para entonces, los precios siderúrgicos y la demanda parecían asentados y existía un optimismo general sobre el futuro de la corporación. De hecho, los resultados parciales de marzo-septiembre de 1985 mostraron los primeros beneficios antes de impuestos desde 1974. El alejamiento del Gobierno de los asuntos siderúrgicos, junto al declive de la influencia sindical y la 'europeización' de las políticas siderúrgicas habían situado a la dirección de BSC como el actor hegemónico.

La marcha de McGregor supuso la vuelta del poder a los 'profesionales' de BSC, encabezados por R.Scholey, pero la mentalidad empresarial y privatizadora estaba ya sólidamente asentada en los escalones superiores de la empresa. Así, los lazos de interdependencia de la red continuaron debilitándose. Aun de forma más gradual que con los sindicatos, las consideraciones territoriales fueron siendo marginadas. En concreto, la organización de la empresa en líneas de negocio había eliminado la tradicional presencia de intereses escoceses o galeses en el consejo de Administración de BSC[37].

Los rumores que indicaban que este plan contendría cierres en las plantas de Llanwern y Ravenscraig motivaron la movilización de los '*lobbies*' siderúrgicos respectivos. Mientras un informe del *Trade and Industry Select Committee* (HC 84, Sesión 1984-85) se

[37] Lo cual era más ominoso para plantas como Ravenscraig, donde la cabecera dependía de divisiones situadas al sur: planos (Gales), tubos (Corby) o chapa gruesa (Scunthorpe).

oponía al cierre de cualquier planta, los Secretarios de las Oficinas escocesa y galesa se apresuraron a declarar que ninguna de 'sus' plantas corría peligro (*The Guardian*, 23-6-85). De todas formas, en Escocia se repitieron las acciones de tres años atrás (intervención del *Scottish Select Committee,* amplia movilización, bombardeo informativo[38], delegaciones a Londres, etc).

> 'The 3-year strategy is clearly a political rather than strictly commercial plan, the essence being the retention of Ravenscraig'. Editorial. The Times. 8-8-1985.

La dirección de BSC era consciente de que 1985 era el último año en que podía obtener ayudas públicas de cierta cuantía. La Comisión, con la oposición alemana, había permitido a los países rezagados (Francia, Bélgica) y también el Reino Unido (por la huelga minera) extender a 1985 el límite de aceptación de ayudas públicas[39]; asimismo, el gobierno había anunciado que la EFL de BSC para 1985-86 sería negativa. Por supuesto, hubo presiones de otros productores europeos para que este plan recogiera nuevos recortes de capacidad, pero los 4,5mT/año con anterioridad otorgaban una gran solidez a la posición negociadora británica.

El dilema estratégico de la compañía seguía centrado en los planos, donde funcionaban tres trenes de laminación por debajo de niveles de utilización rentables[40]; ya he comentado cómo todo apuntaba al cierre del tren de Ravenscraig. Pese a ello, el cierre

---

[38] Tanto que BSC puso anuncios en los periódicos para explicar su postura y contrarrestar a los 'hostile media'. En este sentido, la marcha a Londres de los trabajadores de Ravenscraig en enero de 1986 obtuvo un considerable éxito propagandístico pero no consiguió salvar Gartcosh. M.Thatcher se negó esta vez a recibir una delegación.

[39] El 31de mayo de 1985, el TJE desestimaba un recurso de los alemanes contra la Comisión por la aceptación de DM18.000m en ayudas a la siderurgias belga, francesa y británica.

[40] De acuerdo con el presidente R.Haslam, con eel cierre de un tren el nivel subiría al 78%. Mantener abierto Gartcosh durante tres años ocasionaría un mayor coste de £38m a BSC. Hay que tener en cuenta que sólo el 2,9% de la banda en frío era consumida en Escocia frente a un 45,9% en los 'West Midlands'. HC 133-4

fue aplazado, por varias razones. Una era la necesidad de tenerlo en funcionamiento, mientras se terminaba la reforma del de Port Talbot (30 meses y £620m). En segundo lugar, dado que el gobierno había decidido dejar para la siguiente legislatura la privatización de BSC, consideraba que sería un error cerrar instalaciones siderúrgicas como la escocesa, que se habían enfrentado abiertamente a los mineros un año antes (*FT*, 9-7-85).

Eventualmente, el plan (BSC, 1985) recibió un paquete de ayudas públicas evaluado en £539m -aprobadas por la Comisión- y el compromiso de la dirección con las cinco cabeceras al menos hasta 1988[41]. A cambio de la aprobación del paquete de ayudas públicas, un tren de laminación privado (Alphasteel) y su cuota de 1mT/año fueron comprados por BSC para su cierre; sus máquinas de coladas continuas fueron instaladas en Llanwern, con lo que eliminaba la última ventaja comparativa de Ravenscraig. Finalmente, el plan daba fin al enfrentamiento entre gobierno y la dirección en torno al proyecto *Phoenix II*, que con BSC y GKN como principales actores, permitió la racionalización del subsector de aceros especiales británico (cierre de Tinsley Park), diezmado en la anterior crisis.

> '...our problem was to get some inside view of what the Corporation's real agenda was. We were never quite sure where the truth laid, which was the profitable plant, the relevance of transport costs'. Entrev. con K.Mckay.

De todas formas, la dirección de BSC daba otro paso en su estrategia de salida de Escocia: el cierre del tren de laminación en frío situado en Gartcosh, a 14 millas de Ravenscraig, para la primavera de 1986, con la pérdida de 700 trabajadores. Tras haber bloqueado esta decisión durante un tiempo, la *Scottish Office* tuvo que aceptar lo inevitable: carente de un argumento económico

[41] El plan contemplaba también una renovación en profundidad de los altos hornos de Redcar y el cierre del tren de chapa de Hartlepool (Humberside).

sólido, pues todo el mundo sabía que BS daría más beneficios sin Ravenscraig, no tenía más opción que mantener una lucha dilatoria (entrev. con J. Stevens). Por otra parte, tras el reparto de responsabilidades entre la dirección de BSC y el gobierno, su influencia e incluso conocimiento sobre lo que pasaba en la compañía era decreciente. Pese al éxito propagandístico de la marcha sobre Londres, el *lobby* escocés se hallaba debilitado ante la tibieza del apoyo recibido por parte de la patronal escocesa y las filas conservadoras[42], todo un signo de que lo inevitable del cierre estaba calando entre las élites escocesas. A finales de año, la mayoría de los parlamentarios conservadores escoceses encabezados por el propio secretario G.Younger afirmaron que el cierre no afectaba la continuidad de Ravenscraig, por lo no era una 'cuestión de principio' sobre la que debía pronunciarse el gabinete y podía ser delegada en manos de BSC (HC 159). De todas formas era evidente que el cierre de Gartcosh debilitaba a Ravenscraig al alejarla de las plantas consumidora[43]; asimismo, la decisión de no invertir en sus altos hornos mostraba los objetivos a largo plazo de la dirección.

> '... BSC's sale is a symbol of the regeneration of British industry'. Editorial. The Times . 3-12-1987

1986 y 1987 fueron años de bonanza para BSC, favorecida por la recuperación de la demanda doméstica -en especial de la industria automovilística en el Reino Unido- y una combinación favorable de tipo de cambio de la libra, depreciada frente al marco y apreciada frente al dólar. Los beneficios récord obtenidos en el primer semestre de 1987 (+£130m) se sumaban a un saneado balance, con ingresos financieros netos y a una plantilla ajustada:

---

[42] La división en la filas conservadoras fue tal que el *Select Committee on Scottish Affairs* no pudo consensuar las conclusiones de su informe. HC 133-4. Sesión 1985-6.

[43] *The Times*, 20-12-85. En adelante el 79% de la producción debía viajar 300 Kms. hasta el tren de Shotton (Norte de Gales) para ser laminada en frío. Entrev. con J. Dunbar.

en diez años BSC había pasado de 207.000 empleados a 52.000 sin reducir más de un 20% su producción de acero bruto.

Si bien la desnacionalización de BSC no había aparecido en el Manifiesto electoral Conservador de 1987, en diciembre el DTI anunciaba la flotación de la Corporación para fines del año siguiente[44]. Al igual que en otras ocasiones, la elección de la fecha no era arbitrario: por un lado el ejecutivo estaba muy interesado -el *Treasury* en concreto- en realizar una rápida venta, pues tras el '*crash*' bursátil de octubre y el fracaso de la venta parcial de 'British Petroleum' el programa de privatizaciones se encontraba en vía muerta (Upham, 1990:91); por otro consideraban que la venta de BSC abriría la puerta a privatizaciones de empresas consideradas 'imposibles' como British Rail, British Coal o Rover. Finalmente, el programa de venta contaba con el apoyo decidido de la dirección, en la esperanza de gozar de una independencia plena en la gestión -y mejores retribuciones salariales.

El hecho fue que la ley de privatización pasó por el Parlamento con gran rapidez y escasa repercusión pública; una ley que concedía un amplio margen de maniobra al gobierno para diseñar el proceso de venta[45]. La oposición política y social a la privatización fue más bien tibia, pues hacía tiempo que la cuestión siderúrgica había abandonado los titulares de los medios de comunicación. Los debilitados sindicatos siderúrgicos consideraron toda oposición como un '*futile gesture'* (*Steel News*, enero 1988) y estaban más interesados en mantener las condiciones de empleo; incluso no se mostraron públicamente en contra de la compra de acciones (Upham, 1997:220). Finalmente,

---

[44] La empresa auditora encargada fue Coopers-Lybrand; como asesores financieros, el gobierno optó por Samuel Montague y la compañía por Barclays de Zoete Weld. Finalmente, como *stockbrokers* 'Rowe y Pitman' y 'Phillips y Drew' respectivamente.

[45] Ningún alto cargo del DTI estuvo presente en las discusiones del Standing Committee. Curiosamente el proyecto de ley fue defendido por los Secretarios de Escocia (I.Lang) y Gales (N.Edwards). Standing Committee D. Sesión 1987-8 "British Stell Bill". Marzo-mayo 1988.

el Partido Laborista estaba inmerso en la reformulación de su programa político tras la grave derrota de 1987, por lo que su actividad parlamentaria fue más bien dilatoria y centrada en la vaguedad de la ley y el peligro de posibles compras hostiles; para evitarlas, el Gobierno decidió reservarse una '*golden share'* por cinco años.

En este sentido, la mayor oposición provino de una de las regiones donde la cuestión siderúrgica se mantenía en la agenda pública: Escocia, o más concretamente la comarca de Strathclyde. A su paso por el Parlamento, algunos representantes[46] del *lobby* escocés intentaron introducir una enmienda que permitiera el desmembramiento de la corporación. Estos mantenían que la conexión Ravenscraig-Dalzell-Shotton (RSD) podría dar origen a un empresa independiente y viable (Love y Stevens, 1989); posibilidad confirmada por un informe de A.Young publicado en febrero de 1988[47]. Además, consideraban que la privatización en bloque daría origen a un monopolio privado; no obstante, el recurso a la Comisión (DGIV) fue rechazado por ésta al considerar que desde una perspectiva europea, BSC no gozaba de posición dominante.

> '...severing of BSC links to user markets, through complete hiving-off of the joint ownership companies or corporate divorce by region or product group could weaken this overall stance against overseas competitors'. ISEDC, 1986.

Frente a esta postura, la dirección de BSC había convencido al gobierno de los beneficios derivados de su mantenimiento como empresa única, en términos de economías de escala y control de

---

[46] La propuesta partía la Universidad de Strathclyde (profs. Love y Stevens) a instancias del antiguo presidente de BSC M.Finniston. En el Parlamento estaba liderada el MP Dr. Bray (Laborista, Lanarkshire).

[47] Su viabilidad se vería reforzada con la inclusión de nuevas tecnologías: 'thin slab casting' o 'direct smelting'; precusoras de la tecnología compacta. Esta posición fue defendida en el Parlamento por el mencionado J.Bray.

mercados[48]. La dirección llegó a afirmar que la desmembración pondría en peligro el proceso privatizador; de hecho, la unidad de BSC era parte esencial del acuerdo tácito dirección/gobierno conservador. Por si fuera poco, tanto la cúpula sindical como sobre todo los intereses galeses[49] mostraron una cerrada oposición y obtuvieron el apoyo de la mayoría del partido laborista; incluso los sindicatos de Shotton (Norte de Gales) rechazaron ser incluidos en el proyecto. Los trabajadores de Ravenscraig también mostraron su escepticismo (entrev. con T. Brennan).

Lo único que consiguieron los defensores de la propuesta RSD fue una declaración pública del gobierno según la que la acería de Ravenscraig. y el cercano tren de chapa de Dalzell continuaría por siete años y el tren hasta 1989, 'sujetas a las condiciones de mercado' (Love y Stevens, 1989:60). Por otra parte, la 'Scottish Office' sostenía que en caso de cerrarlas BSC se había comprometido a encontrar un comprador. Todas estas promesas no eliminaron la preocupación en el entorno de Ravenscraig, donde eran conscientes de que la eempresa tenía amplia liberatd en su política de cierres y que resultaba problemático que ésta aceptara de buen grado la entrada un competidor en su mercado nacional.

Una vez constituida *British Steel plc*. (BS) la salida a Bolsa se llevó a cabo en Noviembre de 1988. Pese a cierto nerviosismo inicial, la campaña *'British Steel. British Strength'*, fue un éxito y el capital fue suscritos 3,3 veces[50]: a 125 peniques la acción el

---

[48] "we considered possibilities and after consulting with the management, we agreed that in the best interest of the Corporation, workforce and taxpayer, BSC would be privatised as a single entity". M. Atkins, (DTI), en el Standing Committee D. Session 1987-8 "British Steel Bill". Pg.951. Marzo-mayo 1988.

[49] Los representantes galeses mantenían que 'Welsh people fear that this project is a Pandora's box'. Mr.Morgan. Lab, Cardiff, West. Standing Committee D. 'British Steel Bill'. Primavera de 1988, p. 961.

[50] De tal forma que la proposición de acciones adjudicada a inversores extranjeros e institucionales tuvo que ser reducida. El público se hizo con el 42% de las acciones, un 33% fue a manos de inversores británicos y un 25% a extranjeros (Sadler, 1992:100). En total fueron

Gobierno se embolsó £2.500m a lo largo de 1989, la mitad de lo que había invertido desde 1979[51] y un 30% desde su constitución en 1967. A diferencia de lo sucedido en las ventas de 'British Telecom' o 'British Gas', el gobierno no ofreció altos descuentos los compradores con el objeto de evitar así las acusaciones de 'malvender' las empresas públicas[52].

Libre de anteriores compromisos, la estrategia de la dirección de BS se centró en la mejorar del valor añadido de sus productos y el reforzamiento de sus posiciones tanto en el mercado doméstico, como los exteriores. El tope impuesto por gobierno conservador de un 15% de cuota del mercado almacenista perdió validez y en octubre de 1989 la compañía compraba *Walker & Sons* por £330m con lo que pasaba a controlar el 61% del mercado almacenista (*The Independent*, 6-10-89); una cifra similar a la de sus competidores franceses y alemanes. Además, BS ha sido pionero en una agresiva política comercial en la construcción[53], que le ha permitido ganar cuotas de mercado frente al cemento.

650.000 los nuevos accionistas de BS plc. *The Independent*, 5-1-1989. Seis meses después, la cifra se había reducido a 400.000 y en la memoria de 1998-99 figuran unos 170.000.

[51] En 1987 se realizó una última compensación de pérdidas a favor de BS por valor de 1.200m (Beauman, 1996).

"Between grants and capital, £5.15b have been provided since 1979". I. Lang (Scottish Office) en el Standing Committee D. Sesión 1987-8 "British Stell Bill". Marzo-mayo 1988.

[52] De hecho, el Select Committee on Public Accounts la consideró como 'the most efficient sale of a publicly owned company since the Government started its privatisation programme'. FT. 21-6-1990.

[53] Sobre todo en 'multi-storey buildings'. En España la utilización del cemento para construcción está muy extendida y sólo recientemente el subsector de la construcción con acero (fabricantes, almacenistas, talleres, caldereros, ingeniarías) ha tomado algunas iniciativas para contrarrestar la poderosa organización del sector del hormigón. Así, en 1996 se constituía ITEA ('Instituto Técnico de la Estructura del Acero'), con sede en S.Sebastián.

La integración creciente del mercado europeo le ha impedido a BS recuperar una cuota de mercado doméstico superior a 55%[54]. Esto ha motivado un renovado impulso exportador, notable en el Continente[55]el cual desde la integración en la CE ha ido sustituyendo a la *Commonwealth* como 'mercado natural' (Dudley y Richardson, 1990:239). Asimismo, la antigua apuesta por el mercado norteamericano -compra de Tuscaloosa Steel en marzo de 1985- se vio consolidada por el interés que la dirección ha mostrado por este dinámico –y pionero- mercado.

2.3.'El ajuste permanente'.

> "...[el siderúrgico] es un sector con una problemática muy especial y que requiere instrumentos especiales de actuación, impensables en otros sectores de la economía española". L.C.Croissier en la XIX Junta General de Unesid, junio de 1987.

En 1986, España era el quinto país productor de acero de la CECA: 11,6% del acero bruto y 12,5% del total de laminados en caliente[56] (6,2% de los planos, 20% en largos). Como ya he comentado, la expansión de capacidades de las décadas precedentes se había beneficiado de las medidas proteccionistas en vigor; por ello, diversos análisis preveían que el conjunto del sector siderúrgico podía ser de los más afectados por la

---

[54] En aquella época, la política de BS era satisfacer toda la demanda nacional -donde los márgenes son mayores-, incluso a riesgo de superar las cuotas y ser sancionada por la Comisión (Phillips & Drew, 1988: 46).

[55] La federación siderúrgica alemana respondió en julio de 1988 con la interposición de una demanda contra la Comisión en el Tribunal de Justicia Europeo acusándola de no haber actuado contra los 390m de libras en subsidios ilegales aportados a la BSC desde 1973.

[56] Desde 1985 en adelante, la Comunidad comenzó a utilizar como referente las capacidades de laminación, no de acero bruto. Con la extensión de la colada continua, 1,1mT de acero bruto equivale a 1mt de producto laminado.

integración y que podía perder hasta un 9% de su VAB en el primer año (García Santacruz, 1986). La realidad superó los pronósticos más pesimistas: las importaciones CECA que se habían estabilizado en la década anterior en torno al 1-1,4mT/año, llegaron a 2,21mT en 1986, con lo que 'el mantenimiento de los flujos comerciales' previsto en el capítulo de Adhesión, no se cumplió.

Lo que se dio fue la combinación de unas exportaciones en descenso y el aumento de las importaciones. En primer lugar se partía de un nivel excepcional de exportaciones siderúrgicas en 1984, que se vio muy afectado por la apreciación de la peseta frente al dólar y el aumento de los precios de la energía elécrtica[57], de tal forma que en 1988 el sector de aceros comunes se encontraba en una situación muy delicada. Para la integral, lo más grave era la creciente penetración de sus rivales, atraídos por unos precios superiores en un 20% a los europeos y la desaparición de las desgravaciones fiscales a la exportación y del ICGI por la introducción del IVA; sólo este último apsecto significó una reducción de la protección efectiva del 15%. Incluso es probable que los operadores comerciales europeos se aprovecharan del vacío existente entre el fin del régimen de licencias y la introducción de la vigilancia estadística (Navarro, 1989). Pese a que Unesid acusó a estos productores de utilizar el mercado español como un '*dumping ground*'[58] y de vender por debajo de

---

[57] Si en 1983, el coste de la energía en España es inferior al francés, a la altura de 1985, superaba al país vecino en un 40% y en un 20% a Italia. El más destacable fue el aumento del precio de la electricidad, que llevó a los productores de acero común a producir sólo en fines de semana y noches.

[58] El sector interpuso más de 40 denuncias por incumplimiento del art.60 CECA.

En dicho año la siderurgia alcanzó su máximo peso dentro de la producción industrial española, 9,8%. Así, el conjunto del sector exportó un 40% de su producción en 1984, cifra jamás alcanzada; cifra que aceristas comunes llevaron al 70%; 26 de las 100 mayores empresas exportadoras españolas eran siderúrgicas (*Metal Bulletin*, 2-85).

los precios-baremo acordados (*Unesid*, abril de 1986). Sin entrar en este debate estába claro el atractivo de un mercado donde los precios eran un 20% superiores y donde, como le ocurrió a BSC a comienzos de los ochenta, la relación calidad-precio de las importaciones siderúrgicas era más atractiva que la producción doméstica, en especial en segmentos como aceros especiales y chapa fría.

La situación se agravó de tal manera que en marzo de 1986 el gobierno español obtenía de Bruselas la aplicación de cláusulas de salvaguardia por dos años a una serie de productos siderúrgicos (bandas en caliente, laminados en frío y chapa gruesa) que suponían el 50% de las exportaciones[59]. Pese a ello, la cobertura del comercio siderúrgico España-CECA pasaría del 1,5 de 1976 al 0,43 en 1987: en el primer año, las exportaciones españolas se habían reducido en volumen en un 30%. En este contexto, el MINER tuvo que ir rebajando las previsiones de facturación y exportación, cada vez mas alejadas del equilibrio de flujos con la CE que era uno de los supuestos básicos de los planes de Ensidesa y AHV -incluso en el propio Kawasaki.

El resultado fue que la mejora de resultados observada por las empresas integrales en los 18 meses anteriores sufrió una brusca marcha atrás y quedó de manifiesto que el subsector integral -y el de especiales- seguía sin ser competitivo. Para evealuarlo, la Comisión y el gobierno encargaron en julio de 1986 un informe a la consultora McKinsey sobre la viabilidad[60] del sector

[59] El gobierno solicitó en septiembre salvaguardia también para alambrón y chapa galvanizada (en la que los productos CECA ocupaban el 44% del mercado). Por su parte, Unesid alcanzó un acuerdo verbal con los productores europeos "para que limitaran voluntariamente sus ventas de hojalata". *El País*, 23-9-1986.

[60] La viabilidad se medía de acuerdo a unos criterios comunes en la CECA: una GBF no inferior al 14%, una remuneración mínima anual al capital del 3,5% y un 2.2% anual de 'efecto tijera' anual (una progresiva degradación de precios siderúrgicos frente a la inflación y el aumento de los costes por encima de la inflación). Este efecto no fue tenido en cuenta al

siderúrgico. En lo que respecta al subsector integral, el famoso 'informe McKinsey' fue completado con la respuesta de la Comisión -'Comunicación Sutherland'. Ambos confirmaban, que de no haber cambios, AHV iba a perder 20.000m pt en 1989 y Ensidesa 4.120m, lo que les dejaría con unos fondos propios del 14% y 43% respectivamente.

Las principales debilidades competitivas eran ya conocidas: plantillas sobredimensionadas, baja productividad y alto endeudamiento. Ya he comentado que los planes financieros no habían mejorado el pasivo de las empresas: las cargas financieras se situaban en el 10-11% sobre facturación, mientras la Comisión recomendaba un máximo de 4-5%. Por ello, McKinsey (MINER 1986:3) consideraba necesario "mejorar la gestión de circulante, realizar un ajuste adicionales de plantilla y afrontar una reestructuración profunda de los balances". Como producción integral adecuada para 1989, estimaba 5mT/año, de los que 3,8mT serían planos y un tercio se exportaría (a terceros países casi en su totalidad).

Cuadro 13. Estructura del pasivo de AHV y Ensidesa.

	FF.PP./Pasivo total		Ajenos a corto/Pasivo Total	
%	AHV	Ensidesa	AHV	Ensidesa
1978	12	-	60	-
1980	15	23	49	30
1984	8,4	15	22	18
1986	10,4	34	16	13
1989	8,6	29,5	27,9	
1991	-3,1	9,92	35,9	
1995	63,4	63,4	22,57	22,57

Fuentes: elaboración propia a partir de memorias de las empresas. Varios años.

Uno de los aspectos novedosos de ambos informes fue su insistencia en la necesidad de establecer sinergias comerciales y

---

elaborar el plan de 1984, pese a que la Comisión llevaba tiempo empleándolo.

acuerdos de producción entre AHV y Ensidesa. En concreto, la comunicación Sutherland señalaba la conveniencia de que ambas empresas intercambiaran producciones en el área de laminados y recubiertos, lo que permitiría cerrar las instalaciones duplicadas y aumentar la especialización, aspectos todos que debieron esperar a la fusión. De llevarse a cabo, el intercambio la reducción recaería sobre el tren de Ansio al que se le preveía una carga de sólo el 53%, muy por debajo del umbral de rentabilidad (*Deia*, 24-9-87).

En concreto, la imagen de AHV como 'productor eficiente' salía muy malparada en estos informes. Ofrecía un pasivo muy desequilibrado, pues las optimistas proyecciones de fondos recogidas en el plan de 1984 no se cumplieron, por lo que hubo que recurrir a nuevos endeudamientos con los bancos[61]. La dirección achacaba las altas cargas financieras a 'factores exógenos', tales como la lentitud de Hacienda al librar los fondos o el no poder recurrir a ampliaciones de capital suscritas por el INI como Ensidesa (entrev. con J.Mª Pérez Agote). Por el contrario, como reconoció el ministro Croissier en comisión parlamentaria, los informes indicaban que la situación de Ensidesa era mejor de lo esperado (*El País* 15-10-86).

Lo cierto era que de nuevo se había cometido graves errores de gestión y previsión; en concreto, se subestimó el impacto de las importaciones CECA y el 'efecto tijera' pese a que estaba claro que los precios españoles eran superiores a la media comunitaria. Ello no originó demanda de responsabilidades, porque en empresas y la administración siguieron los mismos equipos.

Los sindicatos no habían sido informados de la negociación (Navarro, 1988:315) y los diversos rumores de ajuste laboral no hicieron sino aumentar la desconfianza. Veían con recelo que de nuevo el énfasis se centraba en la reducción laboral y exigían nuevas inversiones que permitieran aprovechar la coyuntura expansiva de la demanda y asegurasen el futuro del sector. No

[61] AHV presentaba unas obligaciones de 100.000m, "a las que no podía hacer frente". Declaraciones de J.F. Sánchez-Junco (director de DGISN) en 'Inforamción' enero 1987.

obstante, las centrales seguían difiriendo en cuanto a la negociación con el gobierno. Mientras Comisiones, se negaba en redondo a aceptar nuevas reducciones de capacidad, UGT-Metal con A. Puerta en la secretaría, mantuvo la línea posibilista de J.L.Corcuera[62], según la cual siempre que el ajuste no fuera un ajuste traumático estarían dispuestos a negociar[63].

> "el esfuerzo del gobierno y el contribuyente en el saneamiento de las dos empresas ha sido importante, sin parangón en otro sector". J.F. Sánchez Junco (director general Industria) en El Correo, 15-2-1989.

Como muestra de buena voluntad el gobierno se avino a prorrogar la LRR, en lo que se refería a los excedentes. Estas negociaciones desembocaron en el llamado *'plan Croissier'*, que abarcaba los aspectos financiero y laboral, pues el Plan de Inversiones 1984-8 continuaba vigente[64]. Pero ahora el gobierno debía obtener la aprobación de la Comisión para otorgar nuevas ayudas y el "principio comunitario" indicaba que las excepciones a la prohibición de ayudas públicas debían ir acompañadas de

---

[62] La figura de J.L.Corcuera es clave a la hora de entender las relaciones de UGT-Metal con el gobierno. Ex-secretario general del Metal, este antiguo trabajador de AHV era a comienzos de los ochenta 'la mano derecha' de N.Redondo. En el enfrentamiento Redondo-González tomó partido por este último -votó a favor de la ley de pensiones-, tras lo cual abandonó la UGT y poco más tarde fue nombrado ministro de Interior.

En este sentido, las lealtades que mantuvo en la federación del metal hasta finales de lo ochenta explican buena parte de esta estrategia '*insider*'.

[63] UGT-Metal. 1986. 19º Congreso Federal. Barcelona: 21-23 de marzo. "... se ratifica en las resoluciones adoptadas en el XVIII Congreso". Pg. 53.

[64] A principios de 1987 AHV había contratado casi el 80% de su obra y Sidmed estrenaba su línea de electrocincado. En el último trimestre le tocó el turno al TBC de Avilés y a la colada continua de Veriña. Finalmente en febrero-marzo de 1988 eran inauguradas la acería LD-III de Avilés -la mayor inversión del plan (80.000m)- y la línea de galvanizado en Echévarri (AHV).

cierres de capacidad adicionales a los previstos en el protocolo de Adhesión. Los grandes siderúrgicos europeos querían que los recortes españoles fueran en planos, donde se situaban dos tercios del excedente comunitario y presionaron en este sentido a la Comisión[65]. Por su parte, los siderúrgicos españoles se quejaron de discriminación, pues España tenía que cerrar un 22,5% de su capacidad en laminados mientras que CECA había cerrado sólo el 18.1%. No obstante, ya he comentado que las cifras de reducción de capacidad real varían según la fuente y según se tratara de acero líquido o de productos terminados (*Unesid,* julio 1989).

Dado que el excedente español se centraba en productos largos, la propuesta del gobierno español incluía cierres entre los productores de acero común[66] y especiales (0,75mT/año) de capacidad. Finalmente, la Comisión aceptó un paquete de 223.800m de ayudas complementarias por dos años al sector integral y a Sidenor (especiales) a cambio de dicha reducción; el programa fue aprobado por la CDGAE en abril de 1987. La integral recibiría 185.905m pt. de 'subvención neta equivalente': 43.922m fueron destinados al FPE y 141.983 a la reestructuración financiera; AHV como la empresa en situación más apurada, recibió 117.102m[67] y Ensidesa-Sidmed 68.803m; estas cifras no

[65] La Comisión intentó también que España entrara en el régimen de cuotas a partir de 1988, a cambio de protección contra exportaciones de terceros. Sin embargo, la delegación española se negó a renunciar a un año de período transitorio. *Deia*, 21-9-1987.

[66] Por el cierre de casi 4mT/año de capacidad, los aceristas comunes recibieron casi 60.000m de subvención (15.000 pt/T). *El País*. 14-6-1988. En la integral, sólo se produjo el cierre del tren comercial de Veriña (largos).

[67] "De las ayudas a AHV, 19.059m fueron al Fondo, 60.000m en obligaciones convertibles al 0,1% y una subvención de hasta 58.550m para saneamiento de balance. Las ayudas se terminaron de cobrar en diciembre de 1988, cuando expiraba el plazo. La emisión se realizó en dos series: la 'A' fueron 50.000m suscritos por el BCI y la 'B' correspondió a cajas y bancos, que no lo hicieron hasta septiembre de 1989. Asimismo, se aprobó un nuevo acuerdo de reducción de intereses (al 0,1%) de la deuda

incluyen la subvención indirecta que les suponía el aplazamiento de pagos con las Haciendas o la reducción de intereses. La mayoría de las ayudas financieras servían para refinanciar deudas anteriores, por lo que el volumen de fondos propios no se recuperó (*El País*, 20-11-89).

En la práctica, las empresas siguieron contemporizando a la hora de reducir plantillas y las cifras de excedentes -3.000, dos tercios en AHV- acabaron siendo menores de lo esperado[68]. No por casualidad esta era el límite máximo para un ajuste 'no traumático', basado en prejubilaciones y bajas incentivadas. Si bien de menor importancia relativa, España tuvo acceso a los fondos CECA[69]. Una vez consensuado el 'encaje' laboral, el ritmo de bajas avanzó incluso más rápido de lo previsto (*Ensidesa*, 30-7-1987). Desde el comienzo de la RI, la siderurgia integral había perdido el 48% de su empleo, un impacto sólo superado por grandes astilleros y línea blanca, con una pérdida del -54% (MINER 1989).

Una vez que la oposición sindical había sido superada, era el turno de la negociación gobierno-empresas: Industria y sobre todo el MEH estaban descontentos con el nivel de información habían recibido de las empresas en el proceso anterior y querían esrechar el control. De hecho, AHV y Ensidesa estaban acostumbradas a

---

consolidada con la Seguridad Social, siempre que las Haciendas Forales hicieran lo propio. AHV. 1989. *Memoria 1988*.

Por su parte un 75% de las ayudas de Ensidesa/Sidmed los aportó el INI en forma de subvenciones y su deuda institucional fue también revisada.

[68] El Informe McKinsey hablaba de 5.515 excedentes en la integral (10.000 en todo el sector) y *El País* de 31-3-1987 de 5.308 (Navarro 1989). Comunes y especiales sí se atuvieron a la cifra de 5.000 excedentes.

[69] Así en septiembre de 1987 obtuvo un fondo de 13.000m pt para la recolocación de excedentes siderúrgicos dentro del recién creado programa RESIDER. Este programa contaba con una dotación de 300.000 Ecu (más los fondos estructurales que pudieran aplicarse a la zona). Además se contemplaban ayudas sociales a los excedentes (0,165m Ecu). La media de las ayudas CECA solía ser de 3.000 Ecu/Trab (420.000 pt. de 1987). *El País*, 22-11-1986.

una gran laxitud –o negligencia- en sus relaciones con la administración: la primera recibía primero el dinero y luego justificaba las inversiones; en Ensidesa el control que pudiera ejercer Industria era aún más indirecto por cuanto era el INI quien contrataba y en el Ministerio sólo recibían las cifras agregadas. Por fin se tomaron medidas que evitasen los excesos de esta relación agente-principal y aseguraran que 1) los fondos tuvieran el destino acordado y 2) aumentara la responsabilidad de las direcciones respectivas frente al accionista público. La coordinación MEH-Industria vino facilitada por el hecho de que en el período 1986-93, los ministros de Industria fueron hombres de confianza de C.Solchaga, por lo que la política industrial se situó firmemente dentro de los objetivos macro-económicos del gobierno (entrev. nº43).

En primer lugar, con el nombramiento de E. Sánchez-Junco como director, podemos considerar que existe finalmente un 'independiente' en la DGISN. A continuación Industria anunció la creación de una Gerencia Siderúrgica encargada del control *previo* de las ayudas y cuyos máximos dirigentes se sentaron en los consejos de administración de Ensidesa y AHV. Esta figura estaba prevista en la Ley de 1984, pero no se la había considerado necesaria en la integral o los comunes -los especiales ya tenían su propia sociedad de reconversión. Como el subdirector general de Industria solía tener muchos asuntos que atender (entrev. con D.M. Lozano), la Gerencia fue el organismo único responsable que trataría con las empresas del conjunto del sector y controlaría el destino de los fondos[70].

A los ojos de su principal acreedor y avalista, la situación en AHV allí había ido degenerando con los años de tal forma que para entonces no había ninguna responsabilidad en el uso de los fondos o la toma de decisiones. El riesgo financiero público alcanzaba los 100.000m pt., casi nueve veces el capital social de la

[70] En el Comité de Gerencia estaban representados los directores generales de Industria, de Política Económica (MEH) y Trabajo -la antigua 'troika'. El gerente era nombrado por el ministro de Industria.

empresa; como el plan de ajuste de 1987 contemplaba que el BCI suscribiera 50.000m en obligaciones convertibles de AHV[71], el gobierno exigió la mayoría en su Consejo de Administración. Este se resistió, por lo que la CDGAE retrasó la emisión de dichas obligaciones, hasta que en febrero de 1988 aquél dimitió en pleno y la remodelación subsiguiente otorgaba al BCI mayoría[72]. En medios de opinión vascos[73], este 'desembarco' fue considerado un ominoso anuncio de la "muerte lenta" de AHV, justo cuando el conflicto del astillero 'Euskalduna' se encaminaba a su cierre.

La nueva correlación de poderes recibió carta de naturaleza cuando en julio de 1988 Industria nombró a un hombre de confianza -E.Antolín[74]- como consejero delegado, de nuevo pese a la resistencia de su presidente, J.Mª Burgos. Con su reputación de

---

[71] De los 157.078m pt. requeridos por AHV para su reestructuración en 1981-86, 28.936m provinieron de subvenciones, 75.2444m de créditos oficiales y 54.908m de créditos con avales del BCI. *El País*, 26-11-86.

"Si AHV quiebra, a quien dejaría de pagar sería a nosotros". Entrev. con J.I. Bartolomé. 19-4-95.

[72] El nuevo Consejo estaba compuesto por sólo 10 consejeros: cinco del BCI (J.I. Bartolomé), dos representando a los bancos BBV y Urquijo, uno por USSteel, el presidente Burgos y el asesor legal J.Mª Cortina. Poco después USSteel vendía al BCI su participación por una cifra simbólica.

Al mes siguiente, el BCI obtenía el control de otra empresa siderúrgica vasca, Acenor, la principal empresa de aceros espaciales española.

[73] El presidente de AHV, J.L.Burgos, se entrevistó con la redacción del 'Correo Español- El Pueblo Vasco' y les comentó las dificultades que le suponía dicha retención. Consecuencia de ello fueron los artículos de Vicente Copa "AHV y el futuro" (19/4/1988): 'AHV es hoy y ahora una referencia obligada para aunar las voluntades de los vizcaínos' y también 'AHV, ¿Asturias versus País Vasco?' (15/5/1988): 'la viabilidad de AHV es innegociable'

74 E. Antolín había sido consejero socialista de Transportes en el Gobierno Vasco y director de Foarsa (aceros especiales).

productor eficiente en entredicho y una dirección mediatizada[75], AHV perdía buena parte de su capacidad de influir sobre los acontecimientos. Por primera vez, en su Consejo de Administración se comenzó seriamente a discutir la necesidad de la fusión.

Pese a que voces influyentes en Industria presionaron entonces por dicha fusión e incluso la Gerencia presentó un informe favorable en 1988, no existía acuerdo en este punto; ni siquiera el debate se planteó públicamente (entrev. Nº42). Los defensores del 'status quo' mantenían que unir dos empresas en dificultades no hacía sino multiplicar los problemas, como lo demostraban las trayectorias de Acenor y Ercros; por contra se señalaba el éxito de la fusión de Usinor-Sacilor. Así, los acuerdos entre AHV y Ensidesa se dejaron en manos de los directivos, con lo que apenas se avanzó siquiera en cuanto a las sinergias comerciales, pese a que el plan contemplaba una dotación de 60.000m pt para ello.

En mi opinión, esta inactividad gubernamental debe ser explicada no tanto por esta división en torno a la idoneidad de la fusión, sino por la bonanza económica y la recuperación de los precios siderúrgicos a partir de 1987 que redujeron la urgencia del problema. De hecho la siderurgia española entró en 1989 en el mercado CECA sin mayores problemas y con los primeros beneficios en la integral en 15 años. Ante la mejora de las condiciones, la industria básica volvió a 'caerse' de la agenda y la atención del ministerio se dirigió a otros sectores, ya fuera bienes de equipo o el mencionado objetivo de creación de grupos nacionales en sectores estratégicos (Boix 1994). En resumen, Industria dio por concluida la 'segunda reconversión' española a fines de 1988 -si bien la ejecución del plan laboral de la integral se alargaría hasta 1990. En teoría, con crecimiento económico es más

75 Navarro (1989:136) destaca la salida en estas fechas de AHV de G. Visedo, su consejero delegado y persona clave en las 'privilegiadas' relaciones que AHV había mantenido con Industria. Su habilidad para tejer alianzas gerencia-sindicatos que bloquearan iniciativas contrarias a AHV era proverbial.

fácil llevar a acabo ajustes, pero entonces faltan los incentivos políticos para embarcarse en procesos azarosos e impopulares.

Cuadro 14. Ayudas públicas a la industria.

Ecus/ habitante	1986-88	1988-90
R.F. Alemana	994	984
España	1.749	936
Francia	1.437	1.380
Italia	2139	2175
Gran Bretaña	770	582
Total	1.325	1.203

Fuente: *Financial Times*. 26-3-1993. Citando fuentes de la Comisión Europea

3. ¿Problemas resueltos?.

> "Desde el punto de vista industrial, la reconversión ha terminado". J.L. Burgos, presidente de Unesid. El Correo, 13-11-88.

A finales de 1989 parecía que la situación tanto de BS como de la integral española se habían clarificado definitivamente; incluso los *ratios* de ésta última ofrecía signos esperanzadores[76]. Por aquellas fechas el consumo aparente de acero en España había estado creciendo durante 30 meses (+58.6%), algo no visto desde 1974 y por primera vez superó los 10mT (Unesid, 1991). Del optimismo reinante habla que se firmara el convenio 1989-90 de la integral con ganancias de poder adquisitivo, y las horas de trabajo perdidas por huelgas en el bienio 1988-9 fueran insignificantes.

Por lo que hace referencia a BSC, el cambio en la gestión y la radical reducción de la plantilla[77] habían permitido duplicar su

76 Por ejemplo, la emisión por AHV de 60.000m en obligaciones al 0,1% permitió reducir sus costes financieros en 1989 del 14,2% al 6,7% (AHV, 1989).

77 Sus costes laborales de un 20% de la facturación (32% en 1980) situaban a BSC en una situación ventajosa frente a los productores alemanes, situados en 25-30% . Phillips y Drew, 1988. De los excedentes de esta década el 40% vinieron motivados por cierres, otro 40% por los acuerdos '*slimline*' y el 20% por ventas/empresas mixtas (Beauman, 1996:23).

productividad en seis años. A diferencia de otros productores, había optado por mantener una amplia gama de productos -si bien sus plantas estaban muy especializadas- y no había abandonado los segmentos de bajo valor añadido a los aceristas comunes. La empresa hacía gala de una cultura empresarial de mejora continua[78] y la dirección había impulsado el respeto al cliente en términos de calidad, plazos de entrega o flexibilidad. En cuanto a las relaciones industriales había logrado introducir la polivalencia, la remuneración variable (‘*bonus system’*) y la reducción del número de demarcaciones laborales; por contra en la integral española, las rígidas ordenanzas españolas supusieron un gran lastre en las relaciones industriales hasta mediados de los noventa. El resultado era que sus costes eran los más bajos de Europa y un 28% inferiores en términos reales que los de 1981.

La impresión general en España era en 1989 más bien complaciente, pese a las advertencias de los sindicatos sobre la escasa competitividad de las empresas, corroboradas por un informe de MINER (1990:3). Dicho informe indicaba que si bien se habían cumplido buena parte de los objetivos previstos, la integral no estaba preparada para competir en el Mercado Único de 1993, pues las siderurgias rivales habían seguido reduciendo costes. Las medidas a tomar eran bien conocidas por todos, pero escaseaba voluntad política para encararlas y liderazgo empresarial:

1. Desarrollo de las instalaciones acabadoras (líneas de recocido, recubierto, etc.), que son las que reportan mayor valor añadido y tienen una demanda más estable. En 1989 ambas empresas ofrecía el peor ‘mix’ de producto europeo: 48.552pt/T en

---

Si en 1980 producir una tonelada de acero le requería 13,2 horas-hombre, la cifra era de 4,7 en 1989 (FT 22-5-1990).

[78] Además, de la asistencia técnica de Nippon Steel, mantenía un sistema de *benchmarking* por el que cada planta se comparaba con la mejor en su segmento: P.Talbot con Sollac o Sidmar, otras con plantas de Thyssen o Hoogovens.

Ensidesa, o 65.613 en AHV, frente a los 70.564 de BSC y los 73.471 de Klöckner (Agüera, 1996:99)[79].

2. Ampliación de su red comercial[80].
3. Nuevas medidas de ajuste laboral. Sus costes laborales, antaño competitivos, se situaban en 1990 a niveles europeos: 41.000$/empleado en AHV y 38.000 Ensidesa (Monitor, 1990), pero no así la productividad. En este sentido, el exceso de plantilla fue el principal defecto que el presidente de Nucor achacó a AHV en su visita al País Vasco (*El Correo*, 24-11-1991).
4. Reducción del endeudamiento y aumento de fondos propios.

> "No había muchas cuentas que hacer con ese diseño industrial y unos 6.500 trabajadores". Entrev. con P.L. Piñeiro.

Ya he comentado que las relaciones entre AHV y Ensidesa no habían mejorado. Además de su soterrada guerra de precios, ambas empresas seguían recurriendo a sus respectivos apoyos políticos y sociales con el objetivo de maximizar los recursos públicos obtenidos y bloquear los del rival. Así, mientras en junio de 1988 el gobierno asturiano negociaba en Madrid la línea de recocido continuo, desde el País Vasco se insistía en que Ensidesa pretendía una planta de prepintado pese a que la de AHV trabajaba al 50%[81]. Todo ello suponía presiones encontradas sobre Industria,

---

[79] En 1990 el valor añadido de AHV era de 199$/T frente a los 270$/T de BS o los 409$/T de Mannesmann (Monitor, 1990). BS había llegado en 1995-96 a 362$/T

[80] A tal efecto, AHV adquirió una serie de operadores (Castill, Bishopgate Steel Int., otro en Bayona) para mejorar su nivel de exportaciones hasta el 25%. Información. 1991. "*Anuario 1990*". Cám. Comercio Bilbao.

[81] Pregunta del PNV (E. Vallejo) al ministro de Industria. *El Correo*. 10-12-1988.

En enero de 1989, el parlamento asturiano aprobaba por unanimidad una declaración que exigía al Gobierno central la construcción de la línea de recocido.

donde la irritación era creciente, más aún con las restricciones impuestas por la Comisión.

En paralelo, ambas empresas anunciaron ambiciosos programas de relanzamiento. Ensidesa adquirió una serie de empresas consumidoras ('Emesa y Trefilería') y adoptó un plan de inversiones que iría acompañado de un cambio de la "cultura empresarial" de la empresa[82]. Por su parte, la dirección de AHV lanzaba en junio de 1989 el plan *'Euro-90*' que debía racionalizar costos, ampliar capital y realizar inversiones industriales por valor de 35.000m en los próximos cinco años[83]. No obstante, dicho plan contemplaba una reducción de plantillas de 2.200 y los sindicatos no pudieron obtener el apoyo de los trabajadores en este aspecto básico del plan; como las cosas iban bien el asunto archivado (entrev. con F. Capelástegui). Aquí, la empresa perdió definitivamente la batalla de los costes y la cabecera selló su destino.

[82] El plan estaba en estudio en Industria e incluía la línea de recocido en Avilés (15.000m), ampliación de planta de electrocincado de Sidmed, líneas de prepintado y galvanizado en Asturias.

Ensidesa había recibido un crédito CECA en divisas (100mEcu y 100mDM) que le permitió no recurrir al INI en 1989. *El Correo*. 31-1-1989.

[83] El plan industrial comprendía una planta de recocido continuo, la modernización del alto horno nº1. En Noviembre de 1990, obtuvo un crédito CECA por 11.528m pt. *El Correo*, 30-11-1990. Habían contado con la colaboración de la consultora McKinsey y para el 'benchmarking' se escogió Sollac (Usinor).

CAPÍTULO SIETE.

ANTIGUOS PROBLEMAS, NUEVAS SOLUCIONES.

1. Un nuevo ajuste: 1991-93.

El final de década, que en Gran Bretaña y España vino marcado por el crecimiento económico, dio paso a un trienio en el que la recesión económica, los escándalos políticos y la pérdida de apoyos entre las clases medias urbanas se combinaron para terminar con más de una década de gobiernos conservadores y socialistas.

A diferencia de lo sucedido en los setenta, esta crisis económica –de inusitada dureza- no fue provocada por perturbaciones de la oferta, sino por una sustancial reducción de la demanda nominal (Zabalza, 1996). Sus orígenes primarios han sido situados en la reflación concertada de las principales economías tras el *crack* bursátil de octubre de 1987, que según algunos analistas fueron excesivas. Ya en los noventa, la entrada en la parte baja del ciclo económico se vio agravada por la Guerra del Golfo y el consiguiente encarecimiento de los precios energéticos y particularmente en Europa por la política monetaria restrictiva llevada a cabo por el 'Bundesbank' a raíz de la unificación alemana. Todo ello frustró momentáneamente las grandes expectativas económicas generadas por el Mercado Único

de 1992, en un momento en que el panorama político comunitario se oscurecía ante las dificultades de aprobación del Tratado de Maastricht (referéndums danés y francés). Las primeras economías afectadas por la oleada recesiva fueron las anglosajonas -GB, Estados Unidos Canadá- a finales de 1990 y en 1992 les tocó el turno a Japón y Europa Continental. En ésta última, el previsto escenario de *'soft landing'* terminó siendo uno de '*crash*' (Heywood, 1993:4).

1.1. Proyectos agotados.

Las 'ventanas de oportunidades' de los proyectos conservador y socialista se habían ido cerrando, ante el agotamiento de su programa político, el decreciente apoyo popular y la proliferación de políticas fallidas: *poll tax* o abandono del Sistema Monetario Europeo en Gran Bretaña y en España corrupción o el Plan de Competitividad.

Las divisiones dentro del gabinete, así como la creciente impopularidad de M.Thatcher hacían predecir una derrota electoral conservadora, lo que desencadenó que buena parte del grupo parlamentario le retirara la confianza y tuviera que dimitir a fines de 1990. Si bien el nuevo líder Conservador J.Major cosechó una inesperada victoria en las generales de 1992, la legislatura adoleció de una imagen de provisionalidad, de fin de época, marcada por luchas internas en el gabinete y falta de objetivos a medio plazo (Riddell, 1994). En este contexto, el gobierno de Major no pudo beneficiarse de la recuperación económica que experimento la economía británica a partir de 1992.

Por su parte, si bien F.González venció las elecciones legislativas de 1993, lo hizo por un estrecho margen y -al igual que Major- su último mandato tuvo un fuerte componente de fin de una era. El partido había perdido apoyo electoral en las zonas urbanas y se vio progresivamente dependiente de una base electoral formada por trabajadores no cualificados, agricultores y clases pasivas. Tras más de una década de férrea unidad interna y

hegemonía en todos los niveles políticos, sus 'estilos' de hacer políticas habían ganado en rigidez y oscurantismo, que no impidieron el afloramiento de las disputas internas[1], mientras en el exterior la oleada de escándalos alimentaba la oposición de parte de los medios de comunicación.

En gran medida, la futuro de ambos proyectos se vio lastrado por los errores cometidos en materia económica, que condujeron a ambos países a un ciclo de '*boom and bust'* (Viñals, 1990:216). Fiados a la continuidad de la bonanza de mediados de los ochenta, los dirigentes económicos no fueron capaces de contener a tiempo la expansión de la demanda interna y favorecieron una relajación de la política monetaria acompañada por el lado fiscal de rebajas de impuestos -Gran Bretaña- o aumentos del gasto -España. Las políticas presupuestarias expansivas originaron tensiones inflacionistas: el '*Lawson boom'* de 1986-88 y los últimos años de C. Solchaga en el MEH dieron lugar un recalentamiento ('*overheating*') de la economía seguido de una fuerte recesión, agravada por las medidas deflacionarias tomadas con urgencia, entre las que se pueden destacar las subidas de impuestos y altos tipos de interés[2]. La permanencia de desequilibrios macro- como la inflación[3] o los déficit comercial y público, que habían sido

[1] Ya en el 32º congreso de 1990, las críticas al omnímodo control del aparato del partido por el sector 'guerrista' habían dado paso al enfrentamiento notorio dentro del partido. La 'cuestión europea' supuso un motivo de incontables disputas en el seno del partido conservador.

[2] En España, en el año 1992 se sucedieron tres políticas económicas: a un presupuesto expansivo le siguió un flamante Plan de Convergencia trienal, que tuvo que ser rápidamente archivado. En junio comenzaron los aumentos de impuestos (RDL 5/92). En la Gran Bretaña de 1990, tras once años de 'revolución Thatcheriana', la presión fiscal (40,75%) era más de dos puntos superior a la de 1975.

[3] Durante la década de los ochenta en el Reino Unido, los salarios medios crecieron un 8% anual, por encima de los incrementos de productividad (Jackson, 1992:25), como ocurrió en España. Así, el deflactor anual del PIB británico para el período 1985-94 fue del 4.9% y del 6.5% en el caso español, ambos por encima de la media europea.

ocultados en gran medida gracias a un ciclo favorable, reaparecieron una vez instalados en la recesión, (Boix, 1994).

Como forma de mantener bajo control su diferencial de inflación negativo y de apuntalar una maltrecha imagen de rigor monetario, Gran Bretaña y España habían entrado en el Sistema Monetario Europeo en 1989. Los desequilibrios en la balanza de pagos y el déficit público existentes a fines de los ochenta indicaban la necesidad de un fuerte ajuste, cuyo coste político podía ser menor en el caso de 'externalizar' buena parte de la autonomía en política monetaria. No obstante, la entrada en las bandas estrechas del sistema privó a los dos gobiernos de defensas frente unos mercados financieros que tienden a premiar las políticas de rigor y castigar las inflacionarias. El endurecimiento de la política monetaria alemana tras la unificación obligo al gobierno español a aumentar aún más los altos tipos de interés, lo que impulsó la apreciación de la peseta: "la gota que colmaba el vaso de una industria con escasa disciplina en sus costes y precios" (Solchaga, 1997:93).

Acosada por los mercados, la libra esterlina tuvo que abandonar el sistema de cambios en Septiembre de 1992, en lo que fue visto por la opinión pública como una humillación similar a la solicitud del préstamo del FMI en 1976 e iba a marcar el resto de la legislatura Major. Por su parte, la peseta sólo se mantuvo en el sistema gracias a tres devaluaciones en siete meses, a la ampliación de las bandas de oscilación y al sólido compromiso de su gobierno. La inusitada dureza de la crisis 1991-93 hizo que el proceso de convergencia de la economía española respecto a las demás europeas sufriera un fuerte retroceso en esos años (Malo de Molina, 1995:107). La estrategia socialista de combinar una laxa política fiscal –fuerte inversión y gasto social- y una monetaria restrictiva -altos tipos de interés- que permitieran crecimiento y baja inflación mostró sus limitaciones; sobre todo en ausencia de

---

En España, en 1992 el déficit público alcanzaba el 7.3% del PIB. En el Reino Unido el PSBR se situó entonces en los £50.000m (Gamble, 1994:190).

una radical desregulación de los mercados de trabajo y de bienes y servicios (Pérez, 1999).

1.2. Recesión siderúrgica.

En cuanto a los mercados siderúrgicos, el final del ciclo económico y la Guerra del Golfo supusieron el estancamiento de la demanda comunitaria a finales de 1990. El problema se vio agravado por la entrada de acero barato procedente de los países de Europa central y oriental (PECOs). Allí, el colapso económico posterior a 1989 había originado el desplome de su demanda de acero, por lo que las exportaciones -a cualquier precio- eran la única solución para obtener divisas y la CECA aparecía como el objetivo natural, dado sus altos precios internos. Ayudados por que en noviembre de 1991, la Comunidad había firmado acuerdos comerciales con estos países que contemplaban una progresiva liberalización de los intercambios siderúrgicos con el objetivo de amortiguar su transición económica: sus envíos pasaron de 2,2mT a 3,3mT en 1992. Estos acuerdos superaron una dura oposición por parte de los siderúrgicos y de estados miembros como el español[4]. El aumento de las importaciones no hizo sino agravar el endémico exceso de oferta comunitario, en especial en los productos planos. La caída de precios[5] fue tal que el Consejo ordenó a la Comisión la restauración de las cuotas de importación en 1993 (*The Economist*, 1-5-1993). En dicho año, los precios

[4] Así España y Portugal recordaban los duros términos de su Adhesión y consideraron injusta esta 'magnanimidad' que acentuaba las dificultades de sus siderurgias, especialmente de los productores de largos y Ensidesa. Para más información vid. Torreblanca, 1997.

[5] Las importaciones del Este no suponían más que el 5% del mercado comunitario, pero su bajo precio y su concentración en una gama limitada de productos hicieron que su impacto fuera mucho mayor, contribuyendo en gran medida al desplome de los precios. *El País*, 18-2-93.

nominales de la bobina de acero eran un 30% inferiores a los de 1989.

Por si fuera poco, en noviembre de 1992 expiraba el acuerdo de restricción de exportaciones al mercado americano. Allí, el 'lobby' de los productores integrales volvió a presentar una batería de 'antidumping suits' en contra de los productos siderúrgicos comunitarios, esta vez con el apoyo de la nueva administración demócrata. Una nueva disputa comercial había estallado y ante al enfado de la Comisión casi la mitad de las exportaciones siderúrgicas comunitarias resultaban afectadas[6]. Esta disputa fue la principal responsable de que las negociaciones de Génova para la consecución de un acuerdo de desarme siderúrgico multilateral (MSA) fracasaran en diciembre de 1993 y el capítulo siderúrgico tuviera que ser excluido de la Ronda Uruguay del GATT. En resumen, a mediados de 1992, la siderurgia europea se encontraba 'in the middle of its worst recession in at least 50 years' (*FT*, 30-6-1992). Lógicamente, los productores débiles fueron los más afectados; más aún aquellos que como los españoles apenas habían gozado tras el ajuste de dos años de altos precios para recuperarse.

[6] Por ejemplo, los aranceles 'antidúmping' impuestos a los productos planos de Ensidesa y AHV (+56,3%) les expulsaban en la práctica del mercado americano. *El Correo*, 28-1-1993.

1.3. Un nuevo paradigma.

La profunda recesión de principios de los noventa situó las cuestiones industriales de nuevo en lo alto de la agenda política. No obstante, la reacción por parte de las administraciones y la opinión pública fue sustancialmente diferente a la experimentada un decenio antes. Entonces se puso de manifiesto hasta qué punto el principio de libre competencia en un mercado europeo había calado en las empresas, gobiernos nacionales e incluso la Comisión.

La combinación del contexto recesivo, la eternización del ajuste del tejido industrial europeo y el descrédito de intervenciones públicas anteriores han trasladado el centro de interés político desde la intervención pública hacia los mecanismos de mercado; todo ello ha desembocado en un '*redescubrimiento de la empresa privada'* como motor principal del desarrollo económico. Por otra parte, no hay que olvidar que las políticas de austeridad presupuestarias aplicadas en toda Europa son incompatibles con una intervención pública a gran escala. De esta forma, los gobiernos nacionales no han abandonado la retórica del interés nacional, pero sí el deseo y/o la capacidad de seguir financiando a estos voraces 'dinosaurios'.

El resultado es que, tras la práctica finalización de los procesos de privatización, el área de la política industrial europea presenta un aspecto radicalmente diferente al de hace quince años, donde la esfera pública ha menguado con claridad. Así, el papel de los anteriormente actores principales, los gobiernos nacionales, se ha visto reducido en beneficio de los agentes privados, las instituciones de la Unión y los gobiernos sub-nacionales. Un largo período dominado por la 'mística del acero' concluyó cuando los gobiernos nacionales, en vez de elaborar y financiar nuevos procesos de ajuste por su cuenta, aceptaron la comunitarización de la red siderúrgica y se adoptaron con rapidez a su modesto -y

barato- papel de portavoces de los intereses de sus siderurgias en Bruselas[7].

La *retirada* de los actores públicos no afectaba tan sólo a la siderurgia sino que se ha extendido al conjunto de la política industrial. Quizás más que de retirada sería más adecuado hablar de replanteamiento de los organismos públicos, según el cual sus actuaciones en este área adoptan un perfil más regulatorio que redistribuidor y clientelar: los beneficios de su actuación se han extendido a un mayor número de empresas (pymes, inversoras en I+D) más allá de los tradicionalmente beneficiados sectores de industria básica (Cuervo, 1998).

Así, en el último decenio un nuevo discurso sobre política industrial ha ido tomando forma, discurso que ha permitido a la política industrial recuperar parte del esplendor perdido en los ochenta. Este nuevo paradigma tiene a la **competitividad** como concepto clave. De acuerdo con el, las políticas industriales deben centrarse en el objetivo global de "la consecución de un *entorno* favorable al desarrollo empresarial" (Hayward, 1995). De cara al logro de este objetivo, es necesario incidir en aspectos como las medidas horizontales -ayudas a la I+D, a las pymes, etc.-, el fomento de la competencia y la internacionalización de las empresas o el papel dinamizador de los ámbitos regionales-locales.

Prestigiosos autores (P.Krugman, M.Porter) han señalado el importante papel que los organismo públicos juegan en modelar las ventajas competitivas de las empresas de sus territorios, por lo que una retirada de éstos podía ser perjudicial. En este sentido, postulan que las diversas administraciones debían adoptar un papel activo, no intervencionista pero sí *dinamizador*, orientado a la creación de ese 'entorno económico' que favorezca la

[7] Por ejemplo, el DTI tiene en funcionamiento desde hace unos años un "Steel Subsidies Monitoring Committee" que recoge información sobre subsidios en otros países. En concreto, son ampliamente conocidas las actividades de su Consulado en Bilbao en torno al cumplimiento de los cierres en AHV y Sidenor.

competitividad de las empresas. Este entorno favorable se basaría en estabilidad macro-económica, mejora del capital físico y humano, internacionalización de las empresas, inversión en redes de información y el apoyo a las pymes, las grandes marginadas en anteriores visiones de política industrial.

> "La Comunidad y los estados miembros deben asegurar la competitividad de la industria europea en una sistema de mercados abiertos y competitivos" (Tratado de la UE art. 130.1).

En cuanto a la Unión Europea, desde comienzos de los noventa la línea oficial comunitaria en materia industrial ha tenido como objetivo el logro de un entorno competitivo. Esta agenda pro-mercado goza de mayoría en el colegio de comisarios, incluso en la propia DGIII, que durante décadas mantuvo una estrecha relación con las asociaciones industriales sectoriales y una cierta esquizofrenia entre la defensa de la intervención a nivel europeo y el apoyo a la libre competencia. Los tradicionales enfrentamientos DGIV-DGIII han dado paso a un amplio consenso en los planteamientos, que hace que no se conciba una política industrial europea indeppendiente de la 'competition policy'.

Junto con otras, la experiencia CECA ha convencido a los dirigentes de la DGIII (K.Bangemann) de que las ayudas sectoriales son un mecanismo inadecuado para resolver los problemas del sector en cuestión; en su opinión, éstas deben ser sólo temporales, pues retardan el ajuste e incrementan su coste económico (COM (90)0556)[8]. El objetivo debe ser la promoción de un marco institucional competitivo y estable, acompañado de medidas horizontales que favorezcan la innovación, la cooperación entre empresas y la libre iniciativa empresarial (Nicolaides, 1993). Tanto es así que el Tratado de la Unión ha

[8] El Libro Blanco elaborado por la DGIII en diciembre de 1993 (Growth, Competitiveness and Employment) y el documento 'Policy for Industrial competitiveness in the EU' (COM(94)319, sept. 1994) no son sino la confirmación de estos planteamientos.

elevado a principio fundamental la existencia de "mercados abiertos y competitivos" a lo largo de la Unión.

Así, en la recesión de principios de los noventa, DGIII y DGIV se posicionaron en contra de la restauración de cárteles de crisis -p.ej. siderúrgico- y sólo aceptaron nuevas ayudas públicas a cambio de promesas firmes de reducción de capacidad y privatizaciones: el art. 95 CECA permite ayudas públicas si favorecen la consecución de "un mercado único". Si bien el estilo de negociación y el deseo de lograr un ajuste 'ordenado'[9] han sido similares a los de la década anterior, tanto sus planteamientos respecto a la intervención pública como la posibilidad de que el Consejo refrendase un sistema de planificación han cambiado. El objetivo de lograr la cohesión social y económica recaería en la política regional, vía los fondos estructurales y de cohesión.

No obstante, si alguna organización ha abrazado sin vacilaciones la agenda liberal ésta ha sido la DGIV, encargada de la política de la competencia. Factores tales como el proyecto del Mercado Unico, la integración económica, el apoyo de otras instancias -Tribunal de Justicia Europeo- y la enérgica personalidad de los Comisarios Sutherland y Brittan, explican la transformación de esa abúlica dirección en un formidable aparato para la integración económica. Sus competencias han sido ampliadas hasta incluir la genérica misión de velar por la transparencia de los mercados europeos, con lo que a comienzos de los noventa estaba en la cúspide de su poder. Por ello, tiene como cometido la persecución de cárteles -públicos o privados- y subsidios públicos, lo cual tiene una gran importancia para la siderurgia, un sector con abundancia de prácticas proteccionistas y subsidios. Así, su contribución ha sido decisiva en el camino hacia una progresiva liberalización del comercio siderúrgico con terceros países, en particular con los países del Centro y el Este de Europa.

---

[9] En realidad, la CECA siempre ha sido favorable a recortes graduales y equitativos. Véase Decisión 2320/81/CECA y sentencias de la Corte de Justicia 172/83 y 26/83).

Finalmente, este consenso ha resultado más frágil en el seno del Consejo, donde gobiernos como el francés, una vez abandonada la política de ayuda a 'campeones nacionales', han planteado la necesidad de una política industrial europea; por contra, países como Gran Bretaña o Alemania han sido reacios a cualquier noción de política industrial que no equivalga a libre competencia (Hayward, 1995). En efecto, el gobierno británico ha sido pionero en esta nueva estrategia; mientras que otros como el español, han actuado empujados más bien por circunstancias exógenas, ya fuera la presión de las autoridades comunitarias o un rampante déficit público.

Así las cosas, se ha dado una indudable convergencia en el enfoque y en las políticas a seguir[10]. Ha sido un proceso dinámico, en el que han pesado no sólo la influencia de Bruselas, las experiencias domésticas o la imitación de políticas exitosas llevadas a cabo en otros países, sino también el *policy learning* (Hall, 1993). Esto es, la nueva visión que respecto al binomio estado/mercado comparten la mayoría de las élites gobernantes europeas, al menos en aspectos industriales[11]. Proceso dinámico e inconcluso, por cuanto en los países tradicionalmente más proteccionistas, la 'defensa del interés nacional' se ha desplazado a otros sectores con mayor futuro o simbolismo en el nuevo entorno: líneas aéreas, telecomunicaciones, banca, etc.

Dicho esto, los años 1992-93 marcan una frontera tanto en Gran Bretaña como en España en el área de política industrial. Tras unos años en los que la esfera financiera había concentrado la atención del gobierno, estos gobiernos minoritarios mostraron un

[10] De acuerdo con el Libro Blanco elaborado por el MINER en 1995, los poderes públicos deben mejorar el entorno en cuatro aspectos: primar la inversión productiva, proporcionar un contexto macro-económico estable y riguroso, converger con las economías europeas en fiscalidad empresarial y ayudar a las pymes.

[11] No olvidemos que la consonancia en cuanto a las visiones y actitudes por parte de dichos miembros ha sido uno de los pilares del proceso de integración europea.

renovado interés por las necesidades de la economía real y en concreto de la industria; no por casualidad, esto coincidió con la llegada a los departamentos de industria de personalidades de mayor status político.

Así, el nombramiento de M.Heseltine como ministro del DTI y posteriormente vicepresidente del gobierno, supuso un notable cambio de lenguaje en política industrial. De acuerdo con el nuevo mensaje, la competitividad de la empresa británica no se lograría mediante el anterior 'hands off approach', sino a través de una colaboración estrecha entre el gobierno y las empresas, una recreación del término 'sponsorship' (entrev. con T.Rossiter); evolución que ha sido bien recibida por la CBI. Esta postura ha sido adoptada casi en su integridad por sus sucesores laboristas.

En España, la menor sujeción a los criterios macro-económicos del MEH tras la salida de C.Solchaga de dicho ministerio, permitió un mayor activismo por parte de Industria en favor de la economía productiva y la profundización de las medidas horizontales antes comentadas en el área tecnológica y de pymes (Castañer, 1998); un giro en el que no debe obviarse la influencia de sus socios nacionalistas catalanes. Un activismo en todo caso muy diferente del 'liderazgo necesario' del Libro Blanco de 1983, ahora centrado en una función de apoyo y coordinadora, como aparece claramente en el Libro Blanco de 1994. Este último (MINER, 1995) insiste en que los poderes públicos *deben mejorar el entorno* económico mediante las medidas antes comentadas, así como incidir en los aspectos institucionales[12].

No obstante las buenas intenciones de dicho documento, su impacto real ha sido más bien discreto. Así, a la ausencia de una mayoría parlamentaria hay que añadir el lastre de la reconversión: todavía en el trienio 1993-95 más de un tercio de los fondos del ministerio -unos 200.000m pt. anuales- fueron destinados a este

[12] Entre otras, mejora de la eficacia de los servicios públicos, simplificación legal y administrativa o un sistema concursal moderno y actualizado.

fin; si añadimos la cuestión minera, el global llega al 65-75% de los fondos (Esteban y Velasco, 1996:291). Por lo que respecta a la desregulación, el gobierno seguía siendo cauteloso en telecomunicaciones y energía, por lo que fueron las directrices de Bruselas eran las que marcaban el ritmo.

No ocurrió lo mismo con el proceso privatizador, el cual experimentó una notable aceleración a partir de 1993, motivada en parte por el creciente déficit público y en parte porque la idea de una corporación pública había perdido partidarios en el gobierno. No obstante, el discurso oficial siguió 'huyendo de todo dogmatismo' y privilegiaba e 'estudio caso por caso' con el objetivo más o menos explícito de facilitar proyectos competitivos; en el caso de las empresas difícilmente privatizables, los contratos-programa debía permitir minimizar las pérdidas. Hay que reiterar que el peso del sector público español nunca ha sido excesivo: en 1991 suponía el 8% de valor añadido industrial, frente al 19% de Italia o el 17,6% de Francia.

El Estado ingresó 1,2b pt. por la venta de empresas, en su mayoría fueron ventas parciales de empresas de rentabilidad contrastada (Repsol, Telefónica, Argentaria) en los que actuó como comprador un reducido grupo de empresas tales como BBV, Santander, o 'La Caixa'. Incluso entonces el gobierno intentó mantener un control sobre las empresas parcialmente privatizadas manteniendo una participación privilegiada -Ley 5/95 sobre '*golden shares'*.

2. Policies.

La conclusión principal de este periodo indica que el liderazgo de la nueva situación, sea *network* o de otro tipo, ha pasado a manos de una renovadas empresas siderúrgicas con la anuencia de los gobiernos nacionales. Los equilibrios triangulares entre empresas, sindicatos y gobiernos-Comisión que caracterizaron anteriores ajustes han dado paso a una amplia independencia de las primeras a la hora de tomar las decisiones (Middlemas, 1995).

2.1. CECA: privatización y ultimas ayudas.

> "En el sector siderúrgico los rumores circulan con rapidez y la Comisión recibe continuamente 'informes confidenciales' referentes a incumplimientos de empresas de la competencia". Entrev. con J. Roxaan.

En marzo de 1990, la siderurgia comunitaria comprendía 379 compañías, con una facturación de 50 billones de Ecus y un empleo de unos 400.000 trabajadores, que suponía el 20% de la capacidad mundial (FT, 12-3-90); su producción se había recuperado desde 1987 y alcanzaba en 1989 los 140mT. No obstante, recordemos que esta apariencia de solidez encubría un exceso de 20-25mT/año en productos laminados[13].

Las instituciones europeas no podían permanecer ajenas al comentado discurso hostil a las ayudas públicas y favorable a la libre competencia a lo largo de la CE. Ya he comentado cómo el fin de las cuotas comunitarias había significado un punto de inflexión no sólo en la actitud de la Comisión ante la cuestión siderúrgica sino también en las relaciones entre siderurgias europeas. Primero en el Consejo y luego en la Comisión, los

[13] Hay que tener en cuenta que la automatización y los avances técnicos permiten que se pueda producir más con menos factores, lo que se traduce en aumentos de capacidad.

planteamientos 'liberalizadores' apoyados por países como Holanda, Dinamarca o Gran Bretaña ganaron terreno.

Tras un trienio excepcional (1987-90), a mediados de 1991 la mayoría de las siderurgias europeas registraba pérdidas, lo que alimentó multitud de acusaciones de ayudas ilegales[14] y presiones en favor de un nuevo Plan Davignon. En la práctica, las empresas estaban de acuerdo en exigir de la Comisión una mayor protección frente a importaciones subsidiadas de terceros países, pero como en 1987, no en quién debía soportar lo más duro del ajuste.

De hecho, la recesión acabó con la tregua existente en Eurofer entre productores privados y 'subsidiados', los cuales acusados de prácticas de 'dúmping' para mantener alta la utilización de sus plantas; en concreto las empresa italianas, españolas y alemanas eran consideradas las culpables del exceso de oferta[15]. De forma creciente, los 'flujos comerciales' tradicionales o las áreas de influencia respectivas comenzaron a no ser respetados; si antes la mayoría de los intercambios en el interior de la CECA eran de productos, los flujos de capital comenzaron a ser importantes. Amparados en el fin de las cuotas y el proyecto del Mercado Único en 1993, siderurgias como BS, Usinor-Sacilor o Thyssen empezaron a tomar posiciones en las redes de distribución de mercados que no contaban con una empresa siderúrgica nacional "sana" como España[16], o Italia. Empresas que contaban con una

---

[14] A mediados de 1991, Credit Lyonnais compró un 10% de las acciones de Usinor-Sacilor por lo que la siderurgia francesa se embolsó 2.500m de francos. Pese a las dudas de que un inversor privado hubiera pagado un precio similar, la Comisión acabó aprobando la medida. FT 27-11-1991.

[15] En este sentido, BS declaró reiteradamente que la cabecera de AHV se mantenía mediante ayudas estatales y era menos eficiente que la de Ravenscraig, recientemente cerrada (entrev. con R.Scholey).

[16] Por ejemplo, en mayo de 1992, Usinor 'desembarcó' en los almacenistas españoles Barcelonesa de metales y Gonvarri, el primer comprador de Ensidesa. Posteriormente Thyssen hizo lo propio con Ros Casares.

sólida base doméstica y sobre todo con unos equipos directivos renovados y agresivos en lo comercial.

> 'It's not the Commission but the whole steel sector that is responsible for current production overcapacities.' K.Van Miert (DGIV) y M. Bangemann (DGIII), FT, 8-12-1993.

La falta de acuerdos entre empresas ahondaba la crisis, pero pese a las demandas de sindicatos y empresas, la Comisión era consciente que el 'sistema Davignon' había resultado un mecanismo inadecuado para resolver los problemas del sector (Sadler, 1992:91) y no estaba a dispuesta a dirigir otro cártel público ni a declarar el estado de crisis manifiesta. El comisario L.Brittan había intentado incluso en el verano de 1990 abolir el Tratado de París por considerarlo 'benévolo' con prácticas restrictivas de la competencia; el agravamiento de la crisis hizo que el proyecto fuera archivado (*FT*, 31-8-1990).

Como viene siendo habitual en estas situaciones, la Comisión y Eurofer acordaron nombrar una persona imparcial que sondeara a cada empresa sobre sus planes de reducción de capacidad (FT, 28-12-1991). El resultado fue el 'Informe Braun' que vio la luz entre enero y diciembre de 1993. Dicho informe reiteraba la necesidad de eliminar entre 19 y 26mT/año de laminados, lo cual supondría un coste de 6.000m Ecus y más de 50.000 empleos[17]. De ellos, consideraba 'seguros' cierres por valor de 8,5mT/año, 5,5mT provendrían de los expedientes de siderurgias públicas -ex-Alemania del Este, Italia, Portugal y España- que estaban siendo negociados y el resto estaba por señalar. Asimismo, pese a que el exceso era grave en planos, los productores se mostraban poco dispuestos a plantear recortes.

---

[17] El coste laboral estaba estimado en un tercio del coste total.

Estas previsiones eran inferiores a las presentadas por la influyente patronal siderúrgica alemana, quien hablaba de unos 100.000 excedentes en el trienio siguiente, la mitad en Alemania (FT, 22-2-1993).

Tras el consiguiente tira y afloja con empresas y gobiernos, la Comisión diseñó en febrero de 1993 un plan de seis meses para que las empresas presentaran planes de reducción de capacidades. Por su parte, la Comisión se limitaría a reforzar la vigilancia sobre las importaciones, ofrecer asesoramiento a las empresas que quisieran efectuar cierres y establecer el marco de ayudas. Ayudas tanto destinadas a aminorar los efectos sociales del ajuste como a favorecer la reducción del excedente y que podría rondar los 900m Ecus si los cierres eran suficientes. La mitad de los fondos provendrían de la CECA[18] y el resto sería financiado por los gobiernos y aquellas empresa que permanecieran en el sector[19]. Salvo en el caso de la antigua RDA, los cierres debían estar terminados para fines de 1994. Las ayudas medioambientales, regionales o a la I+D serían legales sólo si están dentro de la normativa comunitaria general, algo corroborados por sucesivos códigos de ayudas (el de 1989-91 y el de 1991-996). La apertura del sector a la competencia viene demostrada por la moderación de los precios siderúrgicos en países tradicionalmente inflacionistas como Gran Bretaña y España.

> "Al final claro, como hay todo un montón de proyectos para reconversión en la Comisión se intenta que pasen todos en bloque, se

[18] El 'volet social' destinado a la salida de excedentes tenía una ayuda máxima de 9.000 Ecus por persona; el coste global estaba estimado en unos 240m; una quinta parte del coste global estimado. Otros 210m Ecus irían destinados a los cierres y la racionalización de la producción. FT. 19-11-1992.

Además, estaba vigente el plan Resider II (1990-3) incluido en el FEDER.

Ferner (1997)estima que la financiación CECA -carbón y acero- supuso 1.500m Ecus en el período 1989-94.

[19] Estas proporcionarían créditos ventajosos a aquellas que quisieran reducir y/o abandonar el mercado: 50 Ecus/t por cierre de hornos eléctricos y 100 Ecus/T para las integrales (FT, 9-9-1993). Dado el desacuerdo final, apenas tuvo influencia.

cierran los ojos y pasan todos porque todos tienen pecado encima". Entrev. con J. de Castro.

Por lo que respecta a las siderurgias públicas, sus planes requerían fuertes ayudas estatales y habían sido vetados repetidamente en el Consejo. Por un lado, gobiernos como el británico y holandés consideraban inaceptables nuevas ayudas públicas y por otro alemanes e italianos bloqueaban la aprobación con objeto de dar tiempo a la presentación de sus respectivos proyectos.

Además la Comisión, primera instancia en el procedimiento de aprobación de estos expedientes, mostró una postura menos comprensiva que en pasadas negociaciones. A estas alturas, la práctica de la Comisión y la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia Europeo habían reforzado los fundamentos de la política de competencia comunitaria expuestos en los art.65-66 CECA y sobre todo en el art.38f del Tratado de Roma. Así, ya estaba sólidamente asentado el principio del 'market investor'[20] a la hora de establecer qué podía ser considerado subsidio. En este sentido, los enfrentamientos de la DGIV (comisario L. Brittan y luego K. Van Miert) con los ministros de Industria afectados[21] en torno al concepto de 'subsidios' fueron de una dureza desusada. Finalmente, consiguió introducir compromisos en cada plan en

[20] De acuerdo con él, la Comisión considera *subsidio* cualquier financiación no aceptable por un inversor privado en condiciones normales de mercado. Estaba implícito en el segundo Código de Ayudas siderúrgica y ya de forma explícita en el de 1985 y siguientes.

[21] La disputa se arrastraba desde años atrás y afectaba a otros sectores. El ministro español Cl.Aranzadi y en general, los países mediterráneos (con Bélgica) consideran los criterios de aceptación de ayudas "arbitrarios" y exigían que la Comisión los clarificara e incluyera no sólo políticas regional sino ayudas a sectores en crisis y estratégicos (p.ej. semiconductores). Esta ampliación chocaba con la posición de Alemania, el Reino Unido, Holanda y Dinamarca. *El País*, 16-10-1990.

cuanto a la futura privatización de las empresas y el cumplimiento de estrictas leyes de competencia[22].

Otra muestra del creciente rigor de la Comisión lo constituyó la investigación de prácticas restrictivas en ciertos productos siderúrgicos: acero inoxidable en julio de 1990, bobinas al año siguiente y el más espectacular de todos, el de vigas ('*beams*'). Las multas aplicadas a este último cártel "descubierto" en febrero de 1994 fueron tan elevadas (Dec 94/215 CECA) que parecían más bien un intento de la Comisión por debilitar la oposición de empresas como BS al acuerdo de las siderurgias públicas.

Una vez que los planes habían sido aprobados por la Comisión, restaba el paso por el Consejo. Allí, tal y como ocurriera en 1983 la 'coalición liberal' tuvo que plegarse pues no podía permitir boicotear indefinidamente la reestructuración, mientras el conjunto del sector perdía 4.000m Ecus anuales y se sucedían quiebras sonadas (Klöckner, Saarstahl). Así, al igual que la Comisión, adoptó una actitud posibilista y tras cerrar políticamente los casos italiano y alemán, en diciembre de 1993 el Consejo de Industria aprobaba un paquete global de ayudas de 6.791m Ecus para estas empresas. Tras una nueva interpretación flexible de los acuerdos sobre ayudas públicas por parte de la Comisión -y un alargamiento de los plazos-, los '*Bresciani'* se avinieron a recortar 5,2mT/año.

---

[22] Los gobiernos afectados deberán enviar informe semestrales detallados a la Comisión sobre la marcha de los planes. Por su parte, el Consejo declaró 'a firm commitment to avoid any further Article 95 derogations in respect of aid for any individual companies'. Pese a todo no era vinculante. FT, 20-12-1993.

Cuadro 15. Recortes de capacidad. Plan aprobado en diciembre de 1993.

Compañía	País	Ayudas (m Ecu)	Reducción (000T)	Ecu/T
SIDENOR	España	515	439	1.173,1
CSI	España	2.817	2.300	1.224,8
FREITAL	Alemania	140	160	875,0
EKOSTAHL	Alemania	428	462	926,4
ILVA	Italia	2.585	2.000	1.292,5
SID. NACIONAL	Portugal	306	140	2.185,7

Pese al acuerdo de los gobiernos y a las promesas otorgadas[23] por las empresas, algunos productores privados (BS, Arbed, Thyssen) no cejaron en su oposición. En represalia por el acuerdo, se negaron a plantear nuevas reducciones e incluso recurrieron la decisión del Tribunal de Justicia Europeo por considerar ilegales tales ayudas[24]. La recuperación de los mercados en 1994 y la aceptación por parte de la Comisión del salvamento de Klöckner a manos del gobierno regional de Bremen[25], no hizo sino reforzar su postura no cooperativa. Si bien tras un largo tira y afloja, la Comisión había 'apalabrado' unos cierres de 16,4mT (*FT*, 23-6-1994), los cierres en el sector privado requerían un alto nivel de

[23] El Consejo declaró 'a firm commitment to avoid any further Article 95 derogations in respect of aid for any individual companies'. Pese a todo no era vinculante. FT, 20-12-1993.

[24] El 12 de abril de 1994 EISA, BS y la patronal alemana denunciaron la decisión de la Comisión ante el Tribunal de 1ª instancia de Luxemburgo. En octubre de 1997 dicho tribunal ha establecido que las ayudas no entran dentro del código de ayudas sino que s trata de una decisión individual de concesión de ayudas, con su contrapartida.

[25] En esta operación fue clave el apoyo del Deutsche Bank. El gobierno de este *Land* pagó por las instalaciones cuatro veces su precio de mercado (FT 1-11-1994). Un año más tarde el gobierno cedió la empresa a Sidmar (Arbed). El enfado de otros productores fue grande, pues habían esperado que su quiebra solucionara buena parte de los problemas de exceso de acero CECA.

coordinación y en la Comisión nadie influyente parecía dispuesto a jugar el papel de un segundo Davignon (Dudley y Richardson, 1998:242). Ante la ausencia de nuevas propuestas, ésta dio por cerrado el plan en la primavera de 1994, seis meses antes de lo previsto.

2.2. Independencia BS-gobierno.

Al no tratarse un '*public utility*', BS plc. quedó libre de cualquier tipo de regulación tras su privatización. Globalmente, el período bajo propiedad pública era juzgado de forma negativa por la dirección y así en los años posteriores las relaciones entre el gobierno y BS estuvieron dominadas por un sentimiento de incomprensión mutua y cierta tirantez, que sólo ha sido superado recientemente (Dudley y Richardson, 1999). La '*special share*' que poseía el gobierno en previsión de compras hostiles no tuvo que ser utilizada y expiró en 1993.

En primer lugar, el Consejo de Administración de la empresa ya no tenía que tomar en consideración factores externos a la empresa a la hora de decidir su estrategia, sino solamente los intereses de sus accionistas, un principal mucho más exigente que los funcionarios de DTI, en el que predominan los fondos de inversión americanos[26]. Cuando algunos analistas han criticado la política de mantenimiento de los dividendos a lo largo del ciclo -años buenos y malos- por ir en perjuicio de la inversión, olvidan que el primer compromiso de la empresa reside ahora con sus accionistas. Ello no es una declaración retórica, pues cuando a finales de 1992, BS anunció la posibilidad de no repartir dividendos ('profit warning'), su cotización se desplomó desde 120 peniques/acción hasta un mínimo de 46,5. Para evitar nuevos problemas, además de otras medidas de 'corporate governance' (transparencia), la compañía ha mantenido un dividendo de

[26] El fondo de inversiones americano Mercury Asset era propietario del 20% del capital a mediados de los 90.

10p/acción a lo largo del ciclo. Esto sitúa a la empresa en la obligación de mejorar los márgenes de forma continua, para así mantener el interés de los inversores por un sector en el que los beneficios son por lo general reducidos.

Por su parte, el gobierno se ha liberado de la obligación de defender las actuaciones de la compañía frente a la opinión pública. En concreto, miembros del gabinete han llegado a criticar públicamente la estrategia de la empresa (entrev. con G. Dudley). Dicho esto, el carácter privado de la empresa culmina el proceso de privatización del problema; más allá de algunas declaraciones, no se intervino en el cierre de Ravenscraig en 1992 porque el gobierno "no podía interferir en la estrategia de una empresa privada". En este sentido, los esfuerzos que la 'Scottish Office' realizó para convencer a BS carecieron del respaldo del DTI o del gabinete. Por supuesto, los contactos permanecen en cuestiones de interés común y en el nivel supra-nacional: ayudas públicas, acuerdos de comercio internacional. Ambitos en los que con frecuencia la compañía ha criticado la postura 'posibilista' del gobierno (*The Independent*, 17-2-94)[27].

Al igual que las demás siderurgias europeas, BS entró a partir del segundo semestre de 1990 en una senda de beneficios decrecientes que culminó en pérdidas -aun moderadas- en el año fiscal de 1991-2. Ante esta situación, BS de nuevo llevó a cabo un ajuste vigoroso, que contrastaba con las dudas de Ilva o las empresas alemanas y le permitió mantener su liderazgo en costos laborales. A comienzos de 1992, la dirección anunció un programa que incluía una nueva ronda de cierres: -18% de capacidad y unos 15.400 trabajadores en tres años. A medio plazo, el objetivo estratégico contempla el mantenimiento sólo de las cabeceras de

[27]En esta línea de firmeza ante las ayudas públicas en otros países, es de destacar la presión parlamentaria, canalizada bien a través de grupos como 'Steel Action' -'lobby' formado por 24 parlamentarios laboristas y conservadores de distritos siderúrgicos- o el propio informe de la Comisión parlamentaria de Industria y Comercio publicada en septiembre de 1994.

Port Talbot y Redcar mientras que Llanwern y Scunthorpe[28] se convertirían en plantas acabadoras (*The Independent*, 31-1-1992).

Ya hemos visto la postura de la empresa de saturar las instalaciones de más bajo coste hacía que el futuro del complejo de Ravenscraig fuera puesto en cuestión cada vez que el mercado siderúrgico se degradaba (diciembre de 1982, verano de 1985); no obstante esta vez el rumor se hizo realidad. Así, en mayo de 1990, la empresa anunciaba que la fecha de cierre del TBC de Ravenscraig (770 empleos) y la planta de Clydesdale (1.200) eran adelantadas a 1991; simultáneamente continuaron las inversiones en el Sur de Gales[29]. Un año más tarde le tocaba el turno a uno de los hornos de Ravenscraig (1.245 empleos) y en julio de 1991 BS anunciaba el cierre del tren de chapa gruesa de Dalzell (550): era el final de la siderurgia en Escocia y de un símbolo de la estrecha relación entre política y economía en la industria británica de la posguerra como era Ravenscraig. Un anuncio largamente previsto y temido, pues un calendario de cierres similar ya aparecía en el informe elaborado de A.Young (1988): según el cual a una BSC privatizada no le interesaría mantener el complejo abierto más allá de 1991.

El anuncio del cierre del tren suscitó en Escocia de nuevo una reacción muy negativa, pero las comentadas divisiones internas del 'lobby' siderúrgico escocés no habían hecho sino aumentar, agravando la sensación de impotencia general (Love y Stevens, 1990). Frente a la postura de los delegados de Ravenscraig quienes mantenían que por calidad y flexibilidad la planta era necesaria para BS, la compañía se negó a facilitar información

---

[28] Las coladas continuas instaladas en Scunthorpe en enero de 1996 (*The Times*, 17-1-1996) con una inversión de unos 60m de libras parecen otorgar un futuro menos incierto a tal planta, acentuado por los incrementos de cuota de mercado en estructurales (construcción).

[29] Ya la memoria 1989-90 de BS plc. Incluía una provisión de L145m para el cierre del tren (FT 12-6-1990). L83m serían invertidos en modernizar la planta de Llanwern y en Port Talbot se construiría una nueva línea de colada continua.

concreta o siquiera las razones por las que cerraba la cabecera. La 'Scottish Office' por su parte, fue simplemente informada de los cierres una semana antes de su anuncio público, al igual que los sindicatos. Ello colocó al secretario escocés M. Rifkind en una situación comprometida, quien como forma de acallar las críticas encargó a la consultora A.D.Little un estudio sobre la viabilidad de la industria siderúrgica en Escocia (A.D.Little, 1991), que se sumaría a otros encargados por el 'Motherwell District Council'[30] o el 'Trade and Industry Select Committee'. Por su parte, el secretario del DTI -el 'dry' N.Ridley- se negó a valorar las decisiones estratégicas de las empresas privadas, como se hacía en el pasado y en privado expresó su desacuerdo con la actitud intervencionista de M.Rifkind, cuya influencia dentro del gabinete era de todas maneras inferior a la de G.Younger.

> '...Government does not have and cannot expect to have . . . the responsibility for running or trying to run the Scottish steel industry.' Mr.Rifkind. FT. 22-5-1990.

Las conclusiones del 'informe D.Little' (1991) fueron demoledoras: Escocia no era una buena localización siderúrgica, adolecía de un mercado estrecho y alejado de los centros de consumo británicos y europeos[31]. Finalmente, el informe confirmaba que BS sería no sólo más rentable sin Ravenscraig

---

[30] A este informe (SRI International, 1990) se aferraban los sindicatos de Ravenscraig pues ofrecía oportunidades de supervivencia, en torno a la fórmula RSD.

[31] El consumo escocés sólo era significativo en cuanto a tubos sin fundir, mientras que el consumo de planos -un tercio de millón de T- y de largos -un cuarto- estaban lejos del mínimo necesario.

Respecto a los Midlands o la zona de Londres, transportar acero desde Escocia tenía un costo medio de 5 libras/T superior al acero galés, lo que le hacía más caro incluso que el acero alemán o francés (A.D.Little, 1991:36).

sino que podría hacer frente a la demanda prevista con cuatro plantas[32].

Una de las alternativas para el mantenimiento de la producción siderúrgica en Escocia consistía en la exportación de 'slabs' -2mT/año- a terceros países y la otra, más atractiva tecnológicamente, pasaba por el 'revamping' del tren y la instalación de una acería de 'thin slab casting technology', similar a la que se ha construido en Sestao; el proyecto comprendía dos líneas de producción y una capacidad de 1-1,5mT/año. (FT 11-10-90). El 'lobby' se aferró esta posibilidad e incluso la empresa americana Nucor, pionera en esta tecnología, fue invitada a visitar Ravenscraig. El proyecto no continuó adelante, al parecer por la ausencia de un inversor local (entrev. con J.Stevens) y la soterrada oposición de BS. Esta era escéptica en aquel entonces en cuanto a las potencialidades de esta nueva tecnología (entrev. con I. Matthews); en su condición de cuasi monopolista en el mercado británico, prefería esperar y amortizar su equipamiento (Bell et. al., 1990:92); postura que ha sido compartida hasta fechas recientes por los grandes productores integrales europeos.

Ciertamente, su actitud obstruccionista no ayudó en la búsqueda de un inversor por parte de la 'Scottish Office'. Si bien la compañía se había comprometido en 1987 a 'facilitar la venta de la cabecera' (Hudson y Sadler, 1992:635), todos eran conscientes de que sin el tren, el complejo resultaba poco atractivo. Lógicamente, esta escasa colaboración empeoró la imagen de la dirección en Escocia. La línea de la compañía se basaba en la ineficiencia económica que suponía mantener tres plantas de productos planos, pero sin aportar datos concretos[33].

---

[32] En 1990 BS tenía una capacidad global de 14,6mT/año fuera de Ravenscraig y los más de 5mT de bobina en caliente producidos en el Sur de Gales permitían de acuerdo con al dirección hacer frente a la demanda. Más aún con la entrada en funcionamiento en el invierno de 1992-93 de las nuevas coladas continuas para Llanwern y Port Talbot.

[33] Vid. el informe elaborado por *el Trade and Industry Select Committee* en marzo de 1991 (?).

Los intentos del *lobby* escocés de implicar a la Comisión Europea, alegando una potencial restricción de la competencia en Gran Bretaña, fueron rechazadas pues esta analizaba la cuestión desde un punto de vista comunitario y por otra parte, tenía un gran interés en asegurar cualquier cierre.

Las fuerzas sindicales no tuvieron mejor suerte, de nuevo presas de divisiones internas y lastradas por un extendido sentimiento de impotencia. ISTC fracasó en su intento de convocar una huelga en toda BS como protesta y los apoyos recibidos de otras plantas fueron más bien testimoniales. En enero de 1989, las cúpulas sindicales habían terminado por aceptar el fin de las negociaciones salariales centralizadas propuesta por la dirección de forma reiterada desde 1982 (*FT*, 21-4-1990) y la desaparición del *TUC Steel Committee*, lo cual dificultó aún más cualquier acción coordinada entre plantas.

El lobby había quemado sus naves y en Escocia dominaba la resignación: los esfuerzos se centraban ahora en la búsqueda de un futuro alternativo a la siderurgia en la comarca y obtener las mejores condiciones para los excedentes. Así, en diciembre de 1990los trabajadores del tren de Ravenscraig aceptaron las generosas indemnizaciones, incluso antes de la entrega del informe D.Little; ello permitió a la 'Scottish Office' planificar ya abiertamente 'el día después' de la comarca de Lanarkshire[34] sin ser tachada de derrotista. Así las cosas, el anuncio en enero de 1992 del cierre de los restos del complejo para septiembre no cogió a nadie de sorpresa (*FT*, 9-1-1992).

En cuanto al impacto sobre el área, la evidencia es contradictoria: si en 1988 el informe A.Young había previsto la

[34] La indemnización media oscilaba en torno a los L20,000 (FT 27-6-1991).

Con este objeto fue creada la *Lanarkshire Development Agency*. Como en anteriores ocasiones, el gobierno se apresuró a anunciar que recursos adicionales se destinarían a la zona afectada: pudo acogerse a las ventajas de '*Enterprise Zone'* y L5m de fondos públicos. BS por su parte aportó L10m.

pérdida de 11.000 empleos directos e indirectos, la Scottish Office mantenía en 1995 que el impacto del cierre sobre el desempleo local había sido sólo temporal (*Glasgow Herald*, 14-11-1995). Al igual que lo sucedido en Sagunto, se han creado en el área más empleos que los destruidos, si bien no adecuados para los ex-siderúrgicos; además del costoso proceso de regeneración medioambiental financiado por autoridades locales-250m de libras-, son de destacar las fuertes inversiones por parte de empresas de montaje electrónico asiáticas (*Glasgow Herald*, 14-11-1995).

2.3. Más fondos públicos: plan CSI.

> "el Plan de Reconversión de la Siderurgia Integral 1984-90 fue completamente necesario pero insuficiente y tardío". **F. Lozano** (presidente Ensidesa) en la Junta General de Accionistas, junio 1991.

En España, si bien la producción industrial venía cayendo ya desde el año anterior la crisis económica no se manifestó en toda su crudeza hasta el verano de 1992. Tan pronto la demanda comenzó su deceleración, el conjunto de las empresas públicas entró en barrena: el INI perdió en 1992 más de 200.000m. pt.[35]. Estas pérdidas y la creciente vigilancia comunitaria terminaron por convencer al MEH y en cierto modo a Industria de que el 'INI era irreformable' y de que había que acelerar el proceso de separación de las empresas públicas entre las sanas y las 'inviables', de tal forma que terminara la tradicional transferencia de recursos de unas (Endesa, Repsol) a las segundas. Si las viables habían sido

[35] Se estima que el instituto ha recibido 2,5 billones de fondos públicos durante la etapa socialista (*ABC*, 12-2-1996).

En pesetas de 1994, el coste acumulado del sector público en el decenio 1984-94 había sido de 22,9 billones. El País, 25-1-1995.

agrupadas en el hólding Téneo en 1991, 'las problemáticas' seguirían en el INI.

Esta tercera ronda de ayudas incluyó principalmente a los sectores siderúrgicos y navales, mientras el ajuste de la minería seguía su propio curso. Podemos constatar la profundización de las tendencias observadas en la fase anterior: distanciamiento del gobierno, marginación de los sindicatos y primacía del concepto de 'competitividad' sobre los equilibrios sociales y territoriales. Como en 1987, el ajuste se aplicaría empresa por empresa con el objeto de evitar el coste político de declarar una serie de sectores en reconversión.

La siderurgia integral española resultó gravemente afectada por la recesión 1991-93: mientras las exportaciones tanto siderúrgicas como de bienes de equipo se veían frenadas por la fortaleza de la peseta, los precios españoles de bobina en caliente se desplomaron hasta ser los más bajos de toda la CE. Como en 1986, la coyuntura dio al traste con las previsiones de recuperación y en gran medida con la paciencia de la administración: a la altura de 1991 AHV y Ensidesa se encontraban en quiebra técnica, obligadas a vender activos inmobiliarios e industriales para maquillar sus pérdidas y dependientes totalmente de los avales del Tesoro. En el otoño de ese año, AHV y Ensidesa presentaron sendos expedientes de regulación de empleo. Tras una fuerte presión sindical, ambos fueron desestimados por la Dirección General de Empleo ya que 'no solucionaban el problema de fondo'[36]. Un problema de falta de competitividad: mientras AHV y Ensidesa producían bobinas en caliente a un costo de 350-380$/T, sus competidores lo hacían en torno a los 300 y los precios de mercado europeos iban a desplomarse pronto hasta los 250$/T; pese a ello, Ensidesa exportaba a terceros países a un precio de 315.

[36] Resultó determinante la intervención del ministro de Trabajo Mtez.Noval -ex presidente de la Federación Socialista de Asturias y alto representante de la corriente 'guerrista'- a favor de las tesis sindicales.

Cuadro 16. Comparación objetivos/logros MINER 1985.

	Objetivos para 1990*	Integral en 1990**
Facturación (m pt)	522.000	278.092
Exportaciones (m pt.)	113.699	43.823
Cash-flow (m pt)	52.787 (10,1%)	2.700 de 1981
Empleo	26.069	21.463
Costes personal/fact. (%)	16,2	31,1
Costes financieros/fact. (%)	10,1	7,8
Producción (mT)	7,26	5,6
Productividad (T/h-año)	178	240

*Tal y como aparecen en MINER. 1985. "Informe Anual de la Industria Española:1984". **Unesid, 1991. Memoria 1990.

> "AHV no está condenada a entenderse con Ensidesa y tiene una visión de futuro independiente pese a lo que diga F.Lozano". E. Antolín en El Correo, 22-8-1990.
> {La fusión de AHV con Ensidesa} "conllevaría inevitablemente una significativa regulación de empleo y el desplazamiento a Asturias del centro de gravedad de las decisiones empresariales". Editorial de El Correo, 14-8-1990.

A estas alturas, existía en la administración central el convencimiento de que el nuevo ajuste debía pasar por una fusión empresarial previa que terminara con duplicidades y guerras de precios: el problema no se solucionaba con vagas llamadas a la comercialización conjunta. Los rumores de unificación habían surgido en el verano de 1990 en medio del ambiente pre-electoral en el País Vasco y se acentuaron cuando el BCI se hizo con el 80% del capital de la siderurgia vasca. Si bien, las federaciones de Metal mantuvieron su tradicional postura en principio favorable a la fusión, a nivel de las plantas continuó la disputa vasco-asturiana.

El proceso de alianzas y compras transnacionales que comenzaba por aquel entonces en el mercado siderúrgico europeo aceleró el proceso de fusión. Así, el éxito de la fusión Usinor-

Sacilor en Francia no había pasado desapercibido[37], pero lo que encendió la alarma en Industria fueron las conversaciones de AHV con la siderurgia holandesa Hoogovens.

La dirección de AHV era consciente de sus debilidades competitivas y llevaba desde 1990 elaborando discretamente un estudio sobre alternativas de futuro. Las dos opciones básicas que con el patrocinio del Gobierno vasco analizó el 'Informe Andersen' (1990) fueron: unión con Ensidesa o entrada de un socio extranjero. El estudio concluía 1)que cualquier solución que buscara reducciones significativas de costes pasaba por el cierre de la cabecera y 2)que la unión con Ensidesa "no aseguraba beneficios", ya que las sinergias originadas eran escasas. En cuanto a socios extranjeros, Hoogovens o Cockerill-Sambre resultaban los socios más atractivos, mientras que Usinor sería el de Ensidesa[38]; en términos de complementariedad de producción, tamaño, nivel tecnológico y una política comercial dinámica. Además, sólo la siderurgia holandesa parecía interesada en la creación de una acería compacta (entrev. con T. Rodríguez), opción que empezaba a abrirse paso en medios vascos, en concreto en el gobierno autonómico. Dicho esto, el productor holandés sólo estaba interesado en las instalaciones de Ansio, Etxebarri y Lesaca, lo que supondría unos 2.000 trabajadores menos en Sestao y otro tanto en Holanda (AHV, 1990:34).

Una vez el MINER tuvo noticias de la seriedad de estas conversaciones, las desautorizó rotundamente. Esto precipitó las cosas y en abril de 1991 el ministro Cl.Aranzadi creaba la

---

[37] Numerosas entrevistas mencionan el impacto que causó en la comunidad siderúrgica, la intervención de su presidente F. Mer en los Cursos de Verano de Ensidesa de 1990, en la que defendió convincentemente alianzas y fusiones.

[38] La división siderúrgica de Hoogovens (50% de al facturación del grupo) contaba con una cabecera adecuada, cercana a un puerto de calado (Ijmuiden); su *'product mix'* daba pie a amplias sinergias. La empresa estaba saneada financieramente: en 1990 produjo 5,6mT de acero, con 27.638 trabajadores y unos beneficios del 10,6% sobre facturación.

'Corporación Siderúrgica Integral' (CSI), al frente de la cual situaba a un hombre de confianza -J.M. García Hermoso-[39] con las instrucciones explícitas de estudiar todas las alternativas, desde la liquidación hasta su venta. De hecho, la autonomía del equipo de Hermoso fue amplia, tanto respecto del INI como de los presidentes de las empresas, que fueron progresivamente marginados[40]; el mismo fue nombrado presidente ejecutivo de AHV y de Ensidesa.

El equipo de García Hermoso reunió en julio de 1991 a los técnicos más prestigiosos de ambas empresas con el objeto de elaborar 'el plan definitivo' para la siderurgia integral. En el proceso de discusión[41], los profesionales opuestos a la fusión fueron abandonando el proyecto. El plan debió superar una gran oposición en su paso por la comisión interministerial creada a tal efecto[42], pues los representantes del MEH fueron en un primer momento partidarios de la liquidación de ambas empresas (entrev. con L. Albentosa). Acabaron convencidos, en parte por las bondades del plan y en parte por el hecho de que los costes de la quiebra superarían los del plan, un argumento discutible pero muy

---

[39] Vicepresidente del INI en 1986-8, tras lo que trabajó en la CNMV a las órdenes de L.C.Croissier. Junto con M.Lozano y A.Rodríguez García, sus directores generales, constituyeron la 'troika' dirigente de CSI hasta las elecciones de 1996.

[40] En septiembre de 1992, E. Antolín dimitía de su cargo de consejero ejecutivo de AHV. (*El Correo*, 30-9-1992). F. Lozano se había retirado el año anterior. En diciembre de 1991, un hombre cercano a Industria como J.I. Bartolomé era nombrado secretario general de Unesid. J.L. Burgos pasó a ocupar una presidencia honorífica.

[41] Los técnicos se dividieron en ocho grupos de trabajo: 5 para producción, y uno para cabecera, RR.HH y finanzas. *El Correo,* 23-10-1991. Como consultores externos CSI contrató a Nippon y McKinsey. Andersen Consulting colaboró en temas de organización interna (entrev. con M.Lozano).

[42] En esta comisión estaban representados el director general del INI, el Director General de Política Económica, del MEH (L. Albentosa) y representantes del MINER y Trabajo.

socorrido en estas situaciones. A similar razonamiento habían recurrido los conservadores en 1980 para justificar la no liquidación de BSC. La eliminación de todos los activos de la integral habría supuesto en torno a 600.000m pt. y 10.200 empleos directos sólo en Asturias (CSI, 1993:15).

Finalmente, en abril de 1992 era presentado el 'Plan de Competitividad' (CSI, 1992) a los sindicatos y la Comisión Europea. El que los primeros no tuvieran conocimiento, al menos formal, de lo que se estaba discutiendo y que acabaran recibiendo una versión -reducida- del plan no favoreció una buena disposición hacia el mismo. En cuanto a Bruselas, el gobierno español tenía prisa por presentar el plan antes de julio, cuando Gran Bretaña sustituyera en la presidencia del Consejo a un 'más comprensivo Portugal' (entreev. Nº 36).

El Plan CSI ponía de manifiesto que los problemas de la integral en 1991 eran similares a los de 1982, tal y como había apuntado un informe preliminar del MINER (1990): deficiente aprovechamiento de las instalaciones, exceso de plantillas y mala gestión comercial originaban costes de fabricación superiores a la media europea (20-25%), o que se traducía en baja competitividad y la necesidad de creciente financiación externa en un país con altos tipos de interés. El diferencial de costes se concentraba entonces no tanto en la fase de laminación como en la de cabecera, fase en la que las economías de escala son cruciales[43]: a comienzos de los noventa, la instalación media europea producía de 5mT/año con 2 hornos y 2 acerías, mientras en España eran 3 acerías y 6 hornos. Asimismo, la baja rotación de los activos nos indica un exceso de inversión o un elevado número de activos improductivos (A.Cuervo en *El Correo*, 4/6-1-1992). Si la calidad del acero producido era deficiente (altos índices de rechazo), algo similar podía decirse de la inversión en I+D o recursos humanos.

---

[43] El 'slab' de AHV costaba 31.473pt./T en 1990 y el de Ensidesa 27.961; pero un productor europeo competitivo lo hacía a 21.579p/T. (MINER, 1990:7).

Por otra parte, los costes salariales no presentaban la tradicional ventaja de los españoles e incluso superaban los de BS, donde se trabajan más horas anuales: una media de 1.705 en 1995 frente a las 1.606 de España, que es de por sí unos de los calendarios más largos de la UE. Como apenas nadie había entrado en la integral española desde 1975, el salario base había ido creciendo, favorecido por unas escalas en las que la antigüedad y la función eran muy importantes. Los autores del Plan CSI concluían que el mantenimiento del 'status quo' supondría 200.000m pt. en cinco años, 5.000 empleos y ni siquiera eliminaría las pérdidas (*La Nueva España*, 15-4-1992).

> "Anteriormente los gestores se empeñaron, contra toda racionalidad, en mantener las dos empresas individuales y los políticos no se atrevieron a unirlas". J.M. García Hermoso en El País, 28-7-1992.

El espíritu que alienta el documento es marcadamente empresarial, con constantes referencias a la competitividad y una 'nueva *cultura'* que "supere los defectos de pasado y se dirija hacia el cliente, los resultados y la competitividad" (CSI, 1992:34). En este sentido, a la hora de establecer el mercado potencial, el plan utilizaba el novedoso criterio (entrev. con M. Lozano), del "mercado accesible en condiciones rentables" independiente del momento del ciclo. El plan partía del supuesto según el que el mercado doméstico era ya el europeo y los mercados de países terceros "no permiten entregas rentables y las condiciones de venta empeorarán en el futuro" (CSI, 1992:34). Así, el objetivo era mantener en el futuro la cuota del mercado nacional[44] y su penetración en el Sur de Europa y Norte de Africa. De acuerdo con estos parámetros, el diseño industrial adecuado era una producción de 4,5mT/año de laminados en caliente frente

[44] En planos era el 60% del mercado español y el 12% del europeo. En cuanto a chapa gruesa y largos se preveía un mantenimiento a la baja de la cuota nacional, del 30%. CSI (1992:57).

a los 5,3mT de 1991[45]. Este recorte llevaba inexorablemente al cierre de la cabecera de AHV, más pequeña e ineficiente que Avilés-Gijón; de esta forma indirecta se consumaba el tortuoso cierre de AHV.

Junto a esta noción de mercado sostenible, no cabe duda de que en la mente de los autores del plan estaba muy presente la relación cierres-ayudas públicas que la Comisión podía aprobar. Los redactores del plan habían estudiado otros planes y calcularon que un paquete de ayudas públicas de tales dimensiones sería consentido sólo con una reducción de capacidad neta en torno a 1,5mT/año (entrev. nº25).

En un principio y para evitar bloqueos, el plan de 'AHV-Ensidesa' no mencionaba la fusión sino que se limitaba a mencionar una reconfiguración empresarial y del establecimiento de una gestión conjunta que optimizara el potencial de ambas empresas y su competitividad en un plazo de cuatro años; en la línea de lo aplicado con los aceros especiales en 1991 (Sidenor). Sorprendentemente, fueron los problemas de accionariado los que condujeron a una fusión explícita.

Cuando la Corporación fue formalmente constituida en julio de 1991, MEH e Industria acordaron que el INI no poseyera todo el accionariado del nuevo hólding, sino sólo un 50% de tal forma que su participación en la elaboración del plan fuera indirecta, a través del Cjo. de Admón. de la Corporación (entrev. con A. Fdez. Segura). El resto iba a corresponder al BCI, pero tras su inclusión en la corporación pública Argentaria[46], los directivos de ésta última se negaron a asumir las obligaciones heredadas tanto en Acenor-Sidenor como en AHV, pues aducían que dicha 'herencia'

---

[45] En resumen, la capacidad conjunta se verá reducida en un 20% en acero bruto (de 7,7 hasta 5,55mt/año) y en un 29% la de bobinas. Comisión, 1993.

[46] A comienzos de 1991 se había constituido Argentaria como corporación bancaria pública que integraba al ICO-BCI, a Caja Postal y al Banco Exterior.

podía poner en peligro su privatización futura. Argentaria[47] se mantuvo firme frente a la CDGAE y finalmente, tuvo que ser la Dirección General de Patrimonio, dependiente del MEH[48] quien entrara a compartir el capital de CSI con el INI (*El Correo.* 11-11-1994).

De esta forma un tanto azarosa, lo que había comenzado siendo un proyecto temporal de gestión conjunta, dio origen a una nueva empresa (CSI S.A.) que venía a romper el nefasto equilibrio público-privado anterior. CSI se hacía cargo de los activos útiles de AHV y Ensidesa, las cuales quedaban como empresas latentes con el objetivo de liquidar pasivos y costes sociales con el nombre de 'AHV-Ensidesa Capital'[49]. De esta forma la nueva compañía no tendría que arrastrar un ingente endeudamiento desde su comienzo, algo que nunca lograron sus antecesoras (CSI, 1993:3).

De acuerdo con el modelo imperante en la siderurgia europea - Usinor, British Steel, Ilva, Thyssen- CSI se dividió en tres sociedades operativas, de acuerdo con el tipo de productos:

1. CSI Planos, asumía la mayoría de los activos (180.000m pt.) y plantilla -7.702. Con una facturación en 1995 en torno al

---

[47] Argentaria no dejaría de recuperar los créditos de la Sdad. 'AHV-Ensidesa' pues en su día fueron avalados por el Tesoro (entrev. con M. Alvarez).

En octubre de 1996, *El Mundo* se hacía eco del 'afloramiento' por parte del ICO (BCI) de 350.000m pt. gastados coa anterioridad y que no aparecían en las cuentas públicas. De ellos, 115.000m correspondían a la siderurgia integral.

[48] La DGPE era un heterogéneo hólding público cuyas principales empresas eran Telefónica, Argentaria, Tabacalera, Paradores y Aldeasa. En la actualidad, activos privatizados en su práctica totalidad.

[49] Su liquidación requerirá unas necesidades financieras de 375.637m pt. de 1993. Una asignación presupuestaria las ha ido haciendo frente (en torno a 130.000m anuales en 1996-97). Su liquidación total se sitúa bien entrada la primera década del 2000. Tras su reciente externalización, han desaparecido de los presupuestos del 1999.

cuarto de billón anual por sus 3,5mT de productos siderúrgicos. Tanto la cabecera de AHV como los hornos altos de Avilés fueron cerrados por etapas en el período 1995-97. Mientras el tren de Ansio permaneció abierto, Avilés le proveía de coque y acero.

2. CSI Transformados[50], con sede en Pamplona, reúne los activos de Perfrisa (ENS) y Laminaciones de Lesaca (AHV) y fue la primera en iniciar la gestión conjunta de sus actividades, en enero de 1994. Su plantilla inicial era de 2.477, con una capacidad de 1mt/año y una facturación de 65.000m pt.
3. CSI largos. Con unos activos de 26.000m pt. de activos, 1,4mT de producción y 65.000 de facturación procedentes de los trenes de estructurales, alambrón y chapa gruesa de Veriña.

Tres fueron los pilares del nuevo diseño industrial, que absorberían la mayoría de los 210.000m pt. de inversiones[51]. Un desembolso que debía ser costeado por la nueva empresa no mediante ayudas públicas, sino con recurso a préstamos comerciales y flujo de tesorería.:

- la moderna acería LD-III y la cabecera de Veriña formarían el eje arrabio-acero, favorecidos por la existencia de un buen puerto (El Musel-Gijón) en sus proximidades[52].

---

[50] Existen 4 unidades de producción: laminación, construcción, distribución y Tubulares. Pare evitar duplicidades Zalain y Mieres van a especializarse. Con la unión de las empresas se ha reducido ligeramente la producción de laminados en frío y ha aumentado la de los recubiertos y transformados (tubos, flejes).

[51] Un 41% de las inversiones irán a Sestao, 30% a Gijón, 17% Avilés y 4% a Lesaca y Etxebarri. CSI, 1992:61.

Gijón-Avilés producirían 5,3mT de acero mientras que el tren de Avilés llegaría a los 3,5mT/año.

[52] La puesta en servicio del túnel de Monte Areo en 1998 permite integrar a efectos productivos, las dos fábricas.

- las instalaciones acabadoras si bien no eran muy modernas podrían llegar a ser competitivas si se saturaban y se especializaba su producción[53].
- Construcción de una acería compacta de planos en los terrenos de la cabecera de AHV.

Sin duda, la construcción de una acería compacta en Sestao ha sido la mayor novedad del Plan y su inclusión fue polémica en sus comienzos. La localización no era óptima, los márgenes previstos eran estrechos y dependientes de factores tales como las tarifas eléctricas, del precio de la chatarra[54] y de la mejora de la calidad final[55]. En este sentido, se trataba de una apuesta por una tecnología innovadora (‘*thin slab casting’*) de la que a mediados de 1994 sólo existían 6 ejemplos en el mundo[56]. En cierta forma, se trata de una compensación al cierre de la cabecera de AHV. Técnicos de ambas empresas (equipo de H.Hurtado y N.Uríbarri) la habían estudiado y la propuesta fue plenamente defendida por el

[53] En Veriña, largos y chapa gruesa; en Avilés, bobina caliente y derivados; en Etxebarri, hojalata y galvanizado de construcción; en Sagunto, fríos y recubiertos y en Arrázubi-Lesaca, galvanizado y fríos (flejes y cizallas).

[54] En este sentido, existen varios proyectos para instalar una fábrica de prerreducidos -sustitutos de la chatarra- en el puerto de Bilbao. Su coste rondaría los 24.000m pt. (1mT/año). Su viabilidad depende de la instalación en dicho puerto de una planta gasificadora, por el momento en el aire. La retirada de su impulsor, Kvaerner ha terminado por oscurecer las perspectivas (*El Correo*, 11-6-99).

[55] Si bien, la planta de Echévarri es alimentada desde Asturias, la bobina de la ACB servirá para el 44% de los usos (1,4mT) y en concreto para las plantas navarras de Aceralia: tubos, recubiertos, frío comercial y bobina caliente comercial. Según me comentó su presidente, las compactas están produciendo en la actualidad bobina en torno a 1mm con buena calidad.

[56] La primera planta productiva de estas características fue la de Nucor Corp. en Crawsfordville (Indiana) en 1989. A corto plazo están previstas 10 más, entre ellas Sestao. *El Correo*, 12-6-94.

gobierno vasco, J.Azúa. El plan consideraba que la combinación acero por oxígeno eléctrico dotaría a CSI de gran flexibilidad aparte de una ventaja tecnológica, algo que ha sido confirmado posteriormente.

En pocas palabras, esta técnica permite la utilización de los hornos eléctricos en la producción de aceros planos, y en unos 150 metros comprende acería, coladas y tren de laminación[57]. El resultado es un considerable ahorro en capital, energía y mano de obra, junto con la mayor flexibilidad propia de la producción eléctrica[58]: una tonelada de bobina en caliente puede ser producida en unos 40 minutos mientras que las convencionales necesitan casi tres horas. Si bien todavía las calidades producidas son inadecuadas para productos planos exigentes en calidad como hojalata o ciertos planos del automóvil, los expertos confían que en el corto plazo pueda ser solucionado.

Otra de las novedades del Plan de Competitividad provenía del hecho de que por primera vez en la siderurgia integral española existía un plan comercial digno de tal nombre que buscaba solucionar 1)la insuficiente penetración en el mercado doméstico mediante la toma de participaciones entre los almacenistas[59] (CSI

---

[57]Los planchones que salen de la colada son de un grosor de 50mm -una quinta parte de los habituales- y a continuación, sin necesidad de recalentarlos, son laminados hasta bajar a 2,5mm (*FT*, 28-3-1991).

[58] CSI (1992) expone que en una compacta los costes laborales suponen el 8% de la facturación, frente a un 22% según el método integral clásico y en cuanto a la energía, supondría de un 11,6% de la facturación y no el 17,4%.

El rendimiento de la ACB sería de 2.000T/hombre/año frente a los 500 de la integral -aunque la coreana Posco en su planta de Kwangyang ya estaba en los 1.500. A finales de siglo, la ACB debe producir bobina a $400/T (Nucor lo hace a 330), frente a los 550 de AHV -si bien de mejor calidad-. La inversión de capital necesaria (260m$, unos 45.000m pt.) es inferior a un tercio de la correspondiente a una integral convencional.

[59] CSI gastó 35.000m pt. en la toma de participación del 30% en Gonvarri, Gallardo un 50% en Ros Casares (y en Laminados Velasco llegaba al 67% (Informe Anual de Aceralia, 1997). Por su parte, Ensidesa

1993:11), 2) el bajo valor añadido medio del 'mix' del producto, a través del impulso de los recubiertos y transformados[60], y 3) la mejora del servicio al cliente. El plan estimaba las sinergias surgidas de la unión de las redes comerciales de AHV y Ensidesa en torno al 5,5%-7% del coste total, sólo en términos de gestión integral de compras -y chatarras- (CSI 1993:11). Asimismo, se adoptó la estrategia de colaboración en proyectos con los clientes del mercado de la construcción, una práctica en la que ha descollado BS.

Por otra parte, en su memoria de 1995, CSI considera que "la contención de costes ya no es la única prioridad, también la innovación tecnológica es fundamental". Si bien el Plan de Competitividad preveía las instalación de centros de I+D en Avilés, Sestao y Pamplona; sólo el primero ha sido concretado. El objetivo global es llegar a un 0,7% de I+D sobre volumen de ventas (0,2% en 1992), que permitiera comparación con el 0,8% de las europeas y el 2,1% de las japonesas.

El equipo de CSI sabía que los aspectos financieros del plan iban a ser analizados exhaustivamente por parte de la DGIV -y de la competencia -, por lo que tuvieron que hilar fino. Más aún si tenemos en cuenta que, a diferencia del 'Plan Solchaga' de 1984, éste no era un plan inversor sino financiero. De acuerdo con las primeras estimaciones, la cifra total de recursos públicos y privados necesaria superaba los 820.000m pt. en 8 años.

El año y medio que requirió la aprobación del Plan en Bruselas agravó la delicada situación financiera[61] de AHV y Ensidesa, más si tenemos en cuenta que 1993 fue un año catastrófico en el que el

---

también controlaba consumidores de alambrón como Tycsa, Emesa, Riviere o Industrias Gálicas.

[60] En 1992 el 68% de la producción de CSI era de bajo valor añadido y ofrecían márgenes poco atractivos (largos, chapa gruesa y bobinas). Por contra, los de alto valor (tubos y flejes) suponían sólo el 12% de las entregas (CSI 1992).

[61] Las deudas de ambas empresa con las Admones. públicas eran de 204.430m pt. y de 50.053m con el INI en 1993.

consumo siderúrgico doméstico cayó un 10% en, algo que no sucedía desde 1978. Sólo los avales del Tesoro -63.000mpt.- y un nuevo crédito del ICO -18.000m- evitaron lo peor; en octubre la Hacienda Vizcaína bloqueaba las cuentas de AHV reclamando una deuda pendiente de 21.000m pt. (*El Correo,* 26-10-93). Las dos empresas retrasaron incluso el pago de los trabajadores varios meses, algo inaudito.

El dilema era el siguiente: o bien las empresas integrales ampliaban capital o suspendían pagos, lo que sería rechazado por la Comisión Europea. La decisión fue 'ortodoxa' y así sucesivas Juntas Extraordinarias de Accionistas convocadas por CSI en 1994 realizaron "operaciones acordeón" (reducción del capital a cero y posterior ampliación) en ambas empresas con el objeto de recomponer su pasivo; en el transcurso de las mismas CSI quedó como único accionista[62].

En el terreno laboral, este diseño industrial suponía una fuerte reducción de plantillas. Los sindicatos se opusieron por principio a los cierres y -como en 1984- tacharon las previsiones de demanda de 'derrotistas y cortas de miras', pues no dejaban capacidad libre para cuando los mercados se recuperasen; consideraban que este plan sólo beneficiaba a los grandes productores europeos y además concedía escasa atención a los productos de mayor acabado. Dado que el equipo de CSI presentó en abril de 1992 era un plan *cerrado* en lo que respecta a la capacidad -con un ojo puesto en Bruselas-, no se puede hablar de negociación real, algo en lo que coinciden representantes de ambas partes. Así, las propuestas industriales de los sindicatos fueron desestimadas y las reuniones se convirtieron en un diálogo de sordos, entre acusaciones mutuas de 'prepotencia' o de 'falta de realismo'.

Mientras tanto, las movilizaciones se multiplicaron durante el segundo semestre de 1992, favorecidas por el hecho de que la

---

[62] Los accionistas minoritarios de AHV (3,7%) presentaron una querella contra los presidentes de CSI y CNMV -Comisión de Valores- por la operación; ésta fue posteriormente desestimada. AHV ya había realizado una operación acordeón en junio de 1993.

crisis económica estaba golpeando con dureza la Cornisa Cantábrica, sede de la industria básica española[63]. A diferencia de lo ocurrido en el naval o los especiales, los líderes sindicales en la integral buscaron evitar que el conflicto derivara en desórdenes públicos "y nos pusiéramos contra la gente" (entrev. con N.Alvarez): su objetivo fue implicar al conjunto de la sociedad regional o al menos de la comarcal -Avilés y Margen Izquierda. Muestra de la concienciación de sus miembros fue la 'marcha de hierro', que llevó a 700 siderúrgicos a pie desde Asturias y Bilbao a Madrid en octubre de 1992.

> "...nosotros no queríamos negociar el plan. Estaba muy justo y cualquier concesión nos produciría mayores problemas frente a la Comisión, nos servía como una barrera que teníamos para no ir hacia atrás, frente a los sindicatos. Les decíamos que si no lo defendíamos coordinadamente, la Comisión nos obligaría a cerrar más". Entrev. con A.Fdez. Segura.

Si bien el bloqueo del plan en Bruselas durante año y medio agravó la situación financiera de las empresas, terminó por reforzar la posición negociadora de la CSI frente a los sindicatos: el resto de las opciones posibles (la liquidación, lo propuesto por la Comisión o incluso el Plan presentado por Siderinsa) suponían ajustes de plantilla superiores. Los sindicalistas españoles pudieron comprobar en el Comité consultivo CECA la escasa solidaridad que podían esperar de trabajadores de otros países. Además, en un contexto de fuerte destrucción de empleo, la fortaleza negociadora de los sindicatos era más aparente que real. Por ejemplo, el plan de Sidenor –aceros especiales- había sido aprobado directamente por los trabajadores en el verano de 1992 pese a la oposición sindical y a ofrecer condiciones notablemente inferiores a las de CSI.

---

[63] Del impacto de los procesos de reconversión industrial en estas regiones habla el que el 12,6% de los casi 39.000 trabajadores españoles afectados por jubilaciones anticipadas en 1989-92 estaban en Asturias y más de un 24% en el País Vasco. MM, octubre 1993.

"Aranzadi ha respondido a la 'marcha de hierro' que no negociará el plan industrial, pero sí el laboral". El País, 27-10-1992.

Tras ocho meses de negociaciones y movilizaciones, los sindicatos habían comprobado que CSI no pensaba dar marcha atrás y que la crisis de tesorería era real (entrev. con T.Fdez.). La amenaza latente, bien de una desautorización semejante a la de Sidenor, bien a un endurecimiento de la oferta, llevó a UGT, USO[64] y a los sindicatos de cuadros a firmar el **Plan Laboral** en enero de 1993. De forma extraoficial, Industria mejoró las condiciones de salida de los excedentes, lo que les equiparaba en la práctica a los de 1985[65]. El acuerdo permitió desbloquear el expediente de regulación de empleo (RD 235/92).

UGT insistía en que este acuerdo no rompía su 'unidad de acción' con Comisiones, pues seguía rechazando el plan industrial. Ellos mantienen que la federación de Comisiones era partidaria de suscribir un acuerdo pero que estaba muy mediatizada por las secciones sindicales, en especial la de Ensidesa (entrev. con T.Fdez). En resumen, nos encontramos como en 1984 ante otro 'desarreglo pactado' en el que cada cual sabía el 'umbral de tolerancia' al descontento de sus interlocutores. Tras un período de tirantez, se restableció la unidad de acción en la integral en el nivel de planta.

Así, los sindicatos habían preservado el principio del *ajuste laboral no traumático*, sin despidos y el mantenimiento de las condiciones de salida de los excedentes (RD 825/93). De las 10.347 bajas (40% de la plantilla de 1993), 7.627 lo fueron por jubilación anticipada y el resto bien bajas vegetativas/

[64] ELA se negó a última hora a firmarlo porque el acuerdo no recogía un compromiso formal del gobierno con la acería compacta. Al no llegarse al 60% de la representación sindical, la Dirección Gral. de Empleo fue quien formalmente aprobó el plan en julio de 1993.

[65] Comisiones discrepaba en este punto y calculaba que, un trabajador de 50 años perdería 3,73m pt en 10 años respecto a las condiciones de 1984.

incentivadas bien recolocaciones en un plazo de dos años[66]. Los prejubilados mantendrían casi el 100% de su sueldo neto[67], si bien no quedaba claro si sus cotizaciones serían sujetas a retención[68]. Pese a la insistencia de los sindicatos, no se recurrió al FPE de la integral, pues el gobierno lo consideraba un instrumento muy caro y fuente de problemas jurídicos (entrev. con P. Ortiz). En suma, el capítulo de 'ayudas sociales' supondría unos 250.000m en siete años, si bien a decir de las autoridades españolas, casi la mitad procedían de compromisos anteriores con trabajadores (Comisión, 1992:2).

A diferencia de procesos anteriores "en los que se calculaban cifras a bulto" (entrev. nº 32) en este caso el cálculo de excedentes se adaptó a la realidad empresarial, realizado por oficios y plantas y ajustado a un calendario de tal forma que no dificultara la producción. El proceso de traslados y bajas -con el acuerdo sindical- resultó más complicado de lo esperado en Vizcaya, por el adelanto del cierre del tren de Ansio y el que la plantilla de la compacta fuera la mitad de la esperada (entrevs. con N.Alvarez y T.Rodríguez). Tras una serie de movilizaciones sindicales, el

---

[66] CSI preveía que sólo un 6% se acogería a las bajas incentivadas, pese a que sus condiciones son atractivas: una suma de 45 días/año de trabajo hasta un máximo equivalente al sueldo de 3 años, mientras que lo normal son 20 días/año hasta 1 año de máximo. El coste medio rondó los 9m pt/trabajador, frente a 10 en el caso de Sidenor (MM febrero 1995).

[67] "Los sindicatos han conseguido que los complementos de los prejubilados lleguen a los 65, no a los 60 y que se revalorice periódicamente el 79% bruto". *El Correo*, 23-12-92. La diferencia era apreciable, pues aumentaría en casi 200.000m el coste del plan (un +23%). El salario medio de trabajador de AHV era en 1994 de 160-200.000 pt/mes. Pese las movilizaciones, los trabajadores de contratas no obtuvieron el mismo status que los siderúrgicos.

[68] En la práctica, sólo la Diputación Vizcaína llevó a cabo las retenciones. Las protestas sindicales han llevado este asunto a los tribunales, los cuales todavía no han sentado jurisprudencia (TSJPV, 24-3-1993). Las retenciones vizacaínas han sido retiradas este año tras una decisión de las Juntas de Vizcaya.

'fleco' se solucionó toda vez que CSI aceptó situar el límite para la prejubilación en la antigua AHV en el 2001 y prometió que el resto serían colocados en el polígono industrial a construir en los terrenos de la cabecera[69].

Si bien el tema de los excedentes se resolvió de una manera 'tradicional', la dirección de CSI ha estado dispuesta desde un principio a reformar las relaciones laborales propias de empresa pública. El propio plan laboral contemplaba por primera vez una reducción de niveles jerárquicos y una flexibilización de los sistemas de trabajo; en el plano práctico, la empresa ha conseguido negociar el convenio 1994-96 por plantas pese a la oposición sindical[70], algo que la dirección de BS obtuvo a comienzos de los ochenta. Este convenio supuso pérdidas de poder adquisitivo y era un exponente bien de la conciencia de la gravedad de la crisis[71] o de la persistencia de las viejas rivalidades entre empresas. Por ejemplo, en cuestiones sustanciales (p.ej. privatización) los centros de la antigua AHV -Etxebarri- se han desmarcado de las directrices aceptadas en Asturias.

Mientras esto sucedía en España, en Bruselas el plan CSI -así como el de Sidenor- sufría un verdadero calvario para su aprobación[72]. Ciertamente, el plan llegó en un mal momento, en

---

[69] CSI ha ofrecido a las empresas que acepten excedentes de AHV 4 millones por cabeza si existe una garantía de estabilidad de tres años. *Empresa XXI*, abril de 1996.

[70] Un laudo arbitral de 1994 aceptaba las tesis de la empresa en sus aspectos económicos y de movilidad de la plantilla. Laudo arbitral de 18 de noviembre de 1994. Laudo 6/94 Expte.11/94. Comisión de Resolución de Conflictos.

El convenio 1991-92, prorrogado en 1993 se había negociado por empresas.

[71] Incluso si se cumplieran los objetivos de productividad, los aumentos salariales oscilarán entre el 1,8% de 1994 y el 3,4% de 1996 (MM 12/1994), con pérdida de poder adquisitivo.

[72] El proceso de concesión de ayudas comunitarias que vulneraran el art.95 había sido formalizado a mediados de los ochenta. El primer paso era la aceptación del plan nacional-empresarial por la Comisión, quien la

medio de un exceso de oferta comunitaria cercano a los 30mT y la oposición de las siderurgias privadas a nuevas ayudas publicas. En esta situación, la Comisión -en especial la DGIV- no vio con buenos ojos un plan que suponía unos 0,8 b pt. de fondos públicos. Los españoles aducían que buena parte de los fondos saldarían deudas anteriores y que el ratio de ayudas/cierres era similar al aceptado para Ilva en 1988[73] (entrev. con Cl. Aranzadi); en concreto se negaron a cualquier intento de que las ayudas sociales fueran computadas dentro del coste total[74].

Asimismo, como la delegación española se oponía tanto a rebajar la capacidad productiva por debajo del límite de los 4,5mT/año como a retirar la propuesta de la compacta, el resultado fue un tira y afloja de año y medio. En concreto, las relaciones de los representantes españoles con el Comisario L.Brittan (DGIV) llegaron a ser muy tirantes; éste último llegó a encargar un segundo dictamen a otra consultora -Atkinsons- sin haberlo acordado previamente con el gobierno español. Finalmente, tras los informes de los consultores, la Comisión calificó al plan de 'constructivo y valiente', si bien declaró que la relación

---

debía convertir en propuesta, sometida a consulta no vinculante en el comité Consultivo. A continuación, dicha propuesta era examinada en el Coreper, quien debía 'cocinar' la unanimidad en el Consejo de Industria, quien tomaba la decisión definitiva.

[73] El plan CSI establecía unas ayudas de 2.675 Ecu/T achatarrada cuando a Ilva se le aprobaron 2.750 sin incluir coste social. *La Nueva España* (28-10-1992). Indicar además que esta empresa presentaba por aquellas fechas otro plan 'definitivo' de privatización a cambio de ayudas públicas.

El período de tiempo que tomemos resulta clave, así la delegación española manejaba estos datos: en 1984-96 España recibió 88.000 pt/T cerrada; Italia en 1980-91, 413.000; Francia en 1980-85, 318.000 y finalmente Gran Bretaña en 1980-85, 233.000pt/T. *El País*, 17-7-94.

[74] Uno de los negociadores me comentó que a diferencia de otros países, en España no había un ordenamiento específico que contemplara este tipo de excedentes, por lo que había que computarlas dentro del plan.

cierres/ayudas debía ser 'mejorada' (SEC (92) 1916)[75]; de esta manera dejaba la decisión final al Consejo.

Allí la aprobación de subsidios requiere de unanimidad (Dec. 3855/91/CECA) y en esta labor de obtención de voluntades, un apoyo decidido de la Comisión es imprescindible (entrev. con A. Fdez.Segura). Ante la falta de unanimidad, el Consejo aplazó la aprobación en cuatro ocasiones. Las presidencias danesa y británica no ofrecieron un ambiente receptivo y sólo Italia lo apoyó de forma decidida; Alemania -y el comisario de Industria Bangemann- quería retrasar la aprobación hasta que el expediente de EkoStahl estuviera listo. Por su parte, los negociadores españoles no querían ser incluidos en el paquete, pues aducían que se trataba de un plan presentado mucho antes, epílogo de una reconversión arrastrada desde 1984. La postura francesa era ambigua, pues por si bien Usinor era contraria al plan, había recibido recientemente una polémica inyección de fondos públicos vía Crédit Lyonnais.

Por su parte, los productores de largos españoles agrupados en Siderinsa (40% del acero español) mostraron públicamente su oposición a un plan que "agravará la competencia desleal" (*El País*, 22-2-1993) y presentaron en julio un plan alternativo en Bruselas. Ello enfureció a la delegación española, a Unesid y a los sindicatos, que acusaron a Siderinsa de querer desestabilizar el plan. Si bien las inversiones contempladas en el plan eran mucho menores, CSI apuntaba que el coste total sería mayor en 100.000m pt. al plan del gobierno, pues habría que amortizar más activos y

[75] La Comisión mantenía que la venta de acciones de AHV y Ensidesa a CSI era una aportación de capital público, no una venta real: las autoridades españolas se compraban a sí mismas acciones que ya poseían, en unas condiciones que no eran atractivas 'para un inversor privado normal' (Comisión, 1992:11).

Como siempre, en el tema de las ayudas sociales, la Comisión ponía menores objeciones.

ampliar el plan laboral a nuevos excedentes (*El Correo*, 7-7-1993) [76].

Finalmente, la delegación española tuvo que aceptar 1)que la compacta fuera de mayoría accionarial privada[77], 2)que el tren de AHV se cerrara a fines de 1995 -un año antes de lo previsto- y 3) que los fondos destinados al plan social no se desviaran a inversiones industriales. Con las correcciones introducidas[78] y la separación del proyecto de la compacta -unos 50.000m-, la cifra final de ayudas públicas era de 437.773m pt. (2.880m Ecus, frente a los 4.500 previstos inicialmente) entre 1994 y 2001, un ajuste de 8.450 empleos y unos cierres que ascendían a 2,3mt/año de laminados, la capacidad el tren de Ansio[79]. Por su parte, la empresa de especiales Sidenor obtenía 80.100m pt.

---

[76] El plan difería del CSI en que 1) el exceso de producción residía en los productos largos, por lo que no había que cerrar el tren de Ansio sino los dos trenes de largos de Veriña y 2) en vez de arriesgarse con una compacta, sería más aconsejable instalar en la zona de Sestao un acería eléctrica convencional que aprovechara las coladas continuas (dos años más tarde, la siderurgia M. Ucín instalaría una acería en el puerto de Bayona). Por su parte las empresas de Siderinsa se encargarían de gestionar los trenes y la acería de Veriña, mientras la división de planos sería vendida al algún grupo europeo (entrev. con J. Penacho). En total, el plan suponía una reducción de 3mT/año, dos en CSI y otro procedente de las empresas de Siderinsa.

[77] Lo de mayoría *privada* era discutible. Si bien la Comisión considera como entes privados a las cajas de ahorro, en España las cajas están controladas por instancias regionales y municipales. Esta influencia fue decisiva en su decisión de tomar parte en el proyecto de la ACB.

[78] Gracias a la intervención del ministros de Trabajo (Mtez. Noval) se redujo en 120.000m pt. el montante total a través de su introducción periodificada en los Presupuestos a cargo de dicho ministerio. Entrev. con J. Feliz.

[79] El plan contemplaba una partida de 276.700m pt. sería destinada a la inyección de capital. Luego establecía una serie de máximos: 54.400m para las ayudas sociales, 35.500m para la conversión de créditos del INI a Ensidesa de, 94.000m para imprevistos y 61.700m como compensación

Estas concesiones, unidas al agravamiento de la crisis a mediados de 1993, convencieron a la Comisión de la necesidad de aceptar el plan como mal menor y así le dio su apoyo total en septiembre (COM (93) 1911)[80]. Todavía hubo que esperar tres meses más a que hubiera acuerdo en el Consejo en torno a los planes de EkoStahl e Ilva[81]. Finalmente, el Consejo de Ministros de Industria Europeo aprobaba el 17 de diciembre de 1993 el plan presentado por la CSI, junto con otra serie de planes (Sidenor, Freital, EkoStahl, Ilva). En octubre de 1994, el Consejo de Ministros español daba el visto bueno a la constitución formal de 'CSI S.A' así como la financiación del plan de un monto total de 667.000m pt. (*El País*. 28-10-1994)[82]. Como había ocurrido una década antes, no hubo petición de responsabilidades por achatarrar instalaciones -AHV- que sólo se habían amortizado en un 20% y se mantuvo la mayoría del equipo directivo.

Con más de 300.00m pt. de facturación anuales, unos fondos propios del 56,9% y una plantilla de 11.773 trabajadores en 1995, CSI se convertía en el 7º grupo siderúrgico europeo y preveía que

---

a las pérdidas originadas en 1992 y 1993 por el bloqueo del plan, así como por el cierre anticipado de Ansio.

[80] A decir de algunos observadores, el mayor *status* político del nuevo ministro de Industria -J.M. Eguiagaray- reforzó la posición de la delegación española.

[81] Pese a la fuerte resistencia del gobierno italiano, la Comisión arrancó 1)el compromiso de cierre de 2mT/año y 2)la división y futura privatización de Ilva. *FT*. 11-12-1993.

En el caso EkoStahl, la principal oposición al plan provenía del gobierno británico (aconsejado por BS) que estimaba inaceptable el aumento de capacidades de laminación con dinero público. FT, 19-11-1993. El caso sólo se solucionó en diciembre de 1994: fueron aceptadas ayudas de 474m Ecus a cambio de que el 60% del capital fuera vendido a la siderurgia belga Cockerill Sambre.

[82] Si bien no había esta vez compromisos de gasto plurianuales, era poco probable que el Gobierno se negara a financiar los complementos de los excedentes y la deuda institucional con la Seguridad Social, el BCI y las Haciendas (entrevs. con E. Poblet y Fdez. Segura).

su coste medio unitario de producción sería competitivo a nivel europeo en el horizonte de 1997[83]. En cuanto a la acería de Sestao, en enero de 1994 se constituyó la "Sociedad Promotora de la Acería compacta de Bizkaia" (ACB) y en septiembre la nueva sociedad, con un capital social de 8.000m pt y el compromiso de sus accionistas de suscribir 17.500m. Técnicas Reunidas, Schloemann Siemag SMS y Cosim acordaban entregar la acería en septiembre de 1996; la tecnología elegida era la CSP[84]. En efecto, en noviembre de dicho año comenzaba la producción de bobinas. La facturación prevista es de 40.000m pt/año. CSI se constituyó como el socio industrial de la nueva empresa: a su participación el capital -30%- se añadía el hecho de que su división de planos se había comprometido a comprar durante los próximos siete años el 90% de la producción de la acería compacta y así mantener su hegemonía en el mercado español.

2.4. La reorientación de los 'lobbies' regionales.

> "si no se construye una nueva cabecera en AHV, en 8 ó 10 años podemos estar como Sagunto". F.Martínez (CCOO-Euskadi) en El Correo, 23-6-1983.

---

[83] Los ratios de viabilidad previstos para 1996 (CSI, 1992:79) deben aplicarse a 1997 debido al parón del plan en Bruselas:

- Resultados positivos sobre 1995-6
- Resultado bruto de explotación 18% (CE exige 13% mínimo)
- Rentabilidad sobre fondos propios de 2% en 1997 y 5% en 1999 (CE, 1-1,5%)
- Amortización del 10%/ventas (CE, el 7%)
- Gastos financieros de 4% en 1997 al 2% en 1999 (CE por debajo de 5%).

[84] Las otras dos ofertas eran de Manesmann Demag (proceso ISP) y la sueca Danielli Morgandshammar, que incluso ofrecía participar en el capital, algo que no pareció gustar a dirigentes de CSI, por temor a perder el control de la ACB.

> "...cuando se ve que no se puede mantener una situación de constante subvención, entonces se empieza a defender AHV de otra forma" (entrev. con J.L. Corcuera)

La última colada de acero salió de las instalaciones de Ravenscraig en mayo de 1992 y dos años más tarde las acciones de Altos Hornos de Vizcaya S.A. dejaban de cotizar en las Bolsas españolas –tras 92 años- y comenzaba el desmantelamiento de sus baterías de coque[85]. Estos cierres marcaron el final de una era para la siderurgia integral de ambos países.

Sorprende la relativamente débil oposición generada por los cierres de estos centros emblemáticos, más aún en un período marcado por la recesión económica y las movilizaciones laborales. La sensación de "desmantelamiento industrial" estaba muy extendida en comarcas que se habían visto sorprendidas por el comienzo de otra recesión sin haberse beneficiado en gran medida de los años de bonanza[86]: en el País Vasco se superponían las reestructuraciones de aceros especiales e integral y en Asturias hacían lo propio Ensidesa y Hunosa (carbón).

En anteriores capítulos hemos visto cómo las coaliciones territoriales habían conseguido mantener la cuestión dentro de la agenda política y, si bien fueron incapaces de consensuar alternativas industriales a los planes de la compañía, condicionaron las medidas tomadas. Ello pese a que la mayoría de los estudios venían demostrando que BS y CSI serían más rentables sin las cabeceras de Ravenscraig y Altos Hornos[87]. Así,

---

[85] Para no incumplir las condiciones impuesta por la CE, las instalaciones debían ser vendidas a productores de terceros países. La escocesa ha sido instalada en Malasia y la vasca tras muchos contratiempos, adquirida por el 'trader' Malone.

[86] La Cornisa Cantábrica sólo se benefició del 4,7% de los 2.300.000 de empleos creados en España en el período 1986-91 (*El Correo*, 5-1-1992).

[87] De hecho, una serie de medidas estratégicas tomadas a mediados de los ochenta ya presagiaban los cierres: no construcción de una nueva acería en AHV en 1984 o la modernización del tren de Port Talbot a partir de 1985.

su defensa se había centrado de forma creciente en criterios socio-políticos, criterios que en el nuevo contexto de los noventa eran secundarios a la hora de decidir sobre cuestiones empresariales.

En mi opinión son dos los factores que explican la sorprendente resignación con las que fueron recibidos, a suamr a la influencia moderadora de los actores con implantación a nivel de todo el país: la debilidad de las coaliciones locales y los nuevos objetivos de los actores regionales

En primer lugar, años de movilizaciones y ajustes habían erosionado la unidad y el respaldo social de las 'union sacrées'. Por un lado, es innegable que la relevancia pública de este problema es mucho menor que en el pasado: la *privatización* del ajuste industrial estaba muy avanzada, incluso en España como indican los recientes sucesos en el sector naval. La estructura económica de ambas regiones se ha diversificado y el cierre de instalaciones era visto por la opinión pública con un alto grado de resignación, más allá de su entorno inmediato[88]. A comienzos de los noventa, Ravenscraig sólo suponía 4.400 empleos directos, menos del 1% del PIB escocés; por su parte la cabecera de AHV ya no empleaba a 7.000 trabajadores, sino menos de 4.000. Por otra parte, estas coaliciones dependían cada vez más de la influencia política de sus comarcas, un recurso menguante pues décadas de declive económico habían reducido el 'peso' de áreas como el Clydeside o la Margen Izquierda. Incluso en Asturias -al contrario que la cuestión minera-, Ensidesa ha ido perdiendo su capacidad de trasladar sus problemas al entorno regional y así su influencia se ha visto restringida a los núcleos de Gijón y Avilés (Köhler et. al., 1996). Así, estas coaliciones no pudieron retrasar más los planes de la dirección y pasaron a ocupar un lugar periférico en la red, en una trayectoria similar a la sufrida por los actores sindicales.

En segundo lugar, los actores estrictamente regionales (cámaras de comercio, autoridades locales, partidos nacionalistas)

---

[88] En concreto, de colectivos como los pequeños comerciantes y los trabajadores de empresas auxiliares.

les concedieron un apoyo crecientemente simbólico. Simplemente las élites regionales -económicas y políticas[89]- han llegado a la conclusión de que el desarrollo de sus territorios no pasa por el mantenimiento a toda costa de empresas burocratizadas, sino por el logro de un tejido empresarial más dinámico y diversificado. Una vez que lo inevitable del cierre había sido asumido por buena parte de dichas élites regionales -y sindicales- escocesas y vascas, el cierre era una cuestión de tiempo.

En concreto, se podía esperar que el gobierno vasco presentaría una frontal oposición al cierre de la mayor empresa del territorio, con la pérdida de unos 5.000 empleos directos e indirectos (Echeverría, 1993); más aún teniendo en cuenta su 'status político' indudable en la política española y las difíciles relaciones mantenidas con el gobierno central, algo que le diferenciaba de la 'Scottish Office' o del propio gobierno asturiano[90]. Ya he comentado cómo la eventualidad de graves problemas en el País Vasco había condicionado el plan de 1984.

En la práctica, la postura del gobierno vasco en relación con la integral fue constructiva y mucho menos beligerante que en el caso de los aceros especiales. Postura fruto del tradicional distanciamiento que ha mantenido respecto al sector integral y al convencimiento de las élites políticas y económicas vascas a esas alturas según el que la cabecera de AHV era un lastre del pasado[91]. Este distanciamiento venía originado por un lado, por la influencia de los intereses siderúrgicos privados en el PNV, del

---

[89] No me refiero sólo a partidos políticos de ámbito regional, sino por cámaras de comercio y asociaciones empresariales

[90] El Gobierno asturiano, permaneció bajo control socialista hasta 1995, primero con mayoría absoluta y luego con el apoyo de IU.

Si bien durante la mayor parte del período estudiado, los socialistas vascos han participado en el gobierno, lo han hecho como 'juniors' y la orientación política general ha venido marcada por el PNV. Salvo en un breve período 1987-89, la cartera de Industria ha correspondido a este partido nacionalista.

[91] Ver "Informe AHV"(Nº 1491) editado por la Cámara de Comercio de Bilbao. También varios artículos en enero-febrero de 1992 en *El Correo*.

reparto tácito de sectores en reconversión en el cual la integral "correspondía" al gobierno central y finalmente, a la opción de la dirección de AHV de no alinearse políticamente y confiar en sus canales de influencia tradicionales -UGT, Industria.

Todo ello coincidió en el tiempo con una reorientación de la política industrial del gobierno vasco, en línea con el nuevo paradigma de competitividad del que he hecho mención anteriormente. En concreto, desde la llegada de I.Azúa a la vicepresidencia económica, este gobierno había dado un nuevo enfoque a la política industrial, menos centrada en medidas defensivas -plan 3R- y más en la creación de ventajas competitivas mediante la conformación de 'clusters' sectoriales[92]. Los dos socios del gobierno estaban de acuerdo que mientras se mantuviera un cierta producción viable de acero en el País Vasco, el cierre podría ser asumido y así se lo comunicaron al gobierno central[93].

Así, cuando el cierre de AHV –que no era considerado 'eje de futuro'- se planteó explícitamente, el gobierno vasco lo vio como una oportunidad de avanzar en la regeneración de su tejido industrial, de recrear la siderurgia vasca sobre bases mucho más innovadoras (SPRI, 1994). La acería compacta podía ser un símbolo de este empeño y el gobierno se convirtió en un abanderado de su inclusión en el plan CSI[94]; más aún cuando se

---

[92] Este fue un concepto introducido por el 'informe Porter' (Monitor, 1990). Uno de los primeros clusters en ser analizado fue el del '*acero de alto valor añadido'*, en 1991 bajo la dirección de García Egocheaga que agrupaba las empresas siderúrgicas vascas y ya incluía el proyecto de la compacta. La acogida que tuvo por parte de AHV y Sidenor fue más bien fría "porque veían un peligro de intromisión del Gobierno Vasco en su terreno " (entrev. con I. Azúa).

[93] Durante el otoño de 1992, hubo una serie de 'cumbres industriales' entre ambos gobiernos. Si en siderurgia integral hubo acuerdo, el desencuentro Azúa-Aranzadi fue sonado en torno a los aceros especiales y continuó hasta la privatización de Sidenor en 1996.

[94] Al igual que había sucedido en Ravenscraig, representantes de Nucor visitaron Bilbao invitados por el GV a fines de 1991.

decidió que ésta fuera de mayoría privada. Así, tomó el 10% del capital[95] y su apoyo fue decisivo en entrada de las cajas de ahorros vascas. El halo de modernidad que rodeaba al proyecto lo hizo 'más digerible' para la opinión pública vasca.

Una situación muy diferente de la asturiana, donde por un lado el debate sobre el ajuste industrial mantiene unas características más bien tradicionales, influidas por el poderoso actor sindical y por un extendido sentimiento de "dependencia" de la inversión pública (Zárraga, 1994). Por otro, la relación entre el gobierno autonómico y Ensidesa ha sido por momentos muy estrecha.

En cuanto a los sindicatos, la dirección de CSI e Industria sabían que la reacción de los trabajadores de AHV era clave, pues el conflicto podía alcanzar una envergadura política de la que careció la 'batalla de Sagunto' (entrev. con J.M.G.Hermoso). No obstante, UGT y ELA mostraron una similar actitud constructiva que el gobierno vasco: sus alternativas industriales aceptaban el cierre de la cabecera, siempre que fuera acompañada de la compacta, mayores inversiones en las instalaciones acabadores y el mantenimiento de las condiciones de salida de los excedentes[96]. Como el plan de CSI recogía en gran manera dichas preocupaciones, ambos sindicatos terminaron por apoyar el plan como mal menor y asumieron sus costes.

> 'We never had the political muscle to break BSC, because were up against a huge vested interested that wanted to keep it together: that run

[95] El gobierno participa a través de Socade, (sociedad de capital riesgo); está prevista su retirada a medio plazo una vez que se demuestre la viabilidad del proyecto. Algo similar ocurrirá con la de las cajas vasco-navarras (entrev. con I.Azúa).

[96] Ambos planes proyectaba conseguir una bobina por debajo de las 31 pt/kg previstas en el plan. Mientras los documentos de Comisiones defendía el mantenimiento del horno 2A con inyección de carbón y una producción de 1,5mT, UGT y ELA reconocían que no hay competitividad en la integral por debajo de 2mT, por lo que apostaban por una compacta pero de 2 líneas, de 1,5mT/año (entrev. con T. Rodríguez).

> from steelmakers to steel unions to the Govt. and the Labour Party, against the 'industrial lobby'. Entrev. con J.Stevens.
> "...no se puede salvar a Ensidesa a costa de AHV: o hay compromisos conjuntos {no regionales}, o esto no tiene salida". Declaraciones de 'Lito' (UGT-Metal) en MM enero de 1993.

Esta "actitud responsable" facilitó la actuación de partidos políticos y sindicatos no nacionalistas, los cuales tenían vinculaciones con otros 'territorios rivales' y debían así adoptar posturas 'equilibradas e imparciales' quee limitaran las discrepancias internas. Por desgracia para AHV y Ravenscraig -como para AHM años antes- este principio de 'united we stand' terminaba por condenar al eslabón más débil de la cadena (Love y Stevens, 1990).

En ambos casos, la disputa siderúrgica (Sur de Gales-Strathclyde o Margen izquierda-Asturias) enfrentaba a sólidos pilares electorales de laboristas y socialistas, los cuales debieron mantener una posición ambigua, con constantes llamadas a la unidad, que minimizara el coste electorales. De nuevo, como en 1984, el gobierno socialista español consiguió elaborar un ajuste equilibrado territorialmente. Mayor fue el precio pagado por el gobierno conservador británico en Escocia, al cual el cierre de Ravenscraig reforzó su imagen de partido servidor de los intereses del gobierno 'de Londres', lo cual desembocó en su debacle electoral en Escocia en 1997[97].

Tras una tradición de agravios comparativos más o menos reales, puede decirse que los intereses asturianos salieron bien parados del ajuste de CSI, pues Asturias recibía 109.559m pt. de inversiones, el cuádruple de lo destinado por Vizcaya: los cierres en Avilés eran 'compensados' por la apuesta por el eje Veriña-LDIII. De hecho, la

[97] La defenestración de M.Thacher les permitió mantener algunos diputados (12 sobre 72) en las elecciones de 1992, pero en las de 1997 n obtuvieron ningún acta.

oposición -alentada desde el INI- al plan fue más bien testimonial[98]. Las denuncias que desde Asturias consideraban a la compacta como una 'compensación' ofrecida a los vascos a su costa no eran inverosímiles pues el plan industrial de CSI reconocía que había dos opciones 'económicamente neutrales' (delta y gamma): una contemplaba la compacta y la otra la construcción del -ansiado- tercer convertidor en la LD-III de Avilés. Incluso apuntaban que el informe 'correcto', el elaborado por Nippon Steel había optado por esta segunda opción, pero que CSI prefirió construir la acería en Sestao por motivaciones políticas (*La Nueva España*, 30-12-1992)[99]. Como en el plan de 1984, es difícil elucidar lo técnicamente óptimo, pero de todas formas hay que tener en cuenta que una compacta en Sestao daba solución a los tres principales problemas que los diseñadores de CSI tenían en mente, más allá de la rentabilidad: 1) cómo vencer la oposición en el País Vasco, 2) un elemento que otorgara flexibilidad y avance tecnológico a la empresa y 3) evitar que CSI "quedara presa del complejo político-sindical asturiano" (entrev. Nº 43). Planteamientos que eran compartidos por Industria y el gobierno en general.

Si hablo de reorientación y no decadencia de los *lobbies* regionales es porque todo esto no ha significado una pérdida de peso de los sub-nacional en el área de la política industrial, más

---

[98] Así, el Parlamento asturiano aprobaba por unanimidad una moción que rechazaba el plan de Competitividad 'y su filosofía' en abril de 1992.

A diferencia del movimiento sindical minero -muy imbricado en su entorno geográfico-, el sindicalismo de Ensidesa ha estado más centrado en el futuro de la empresa y ha buscado en menor medida los apoyos territoriales (entrev. con Gutiérrez). No hay que olvidar que en la planta de Avilés, buena parte de los trabajadores eran inmigrantes.

[99] Agüera (1996) evalúa las inversiones industriales necesarias para esta opción en 152.000m pt., mientras que el plan CSI costaría 169.000m.

Tampoco Nippon era un consultor desinteresado, pues además de su larga relación con Ensidesa, su especialidad era la tecnología de horno alto.

bien al contrario. Así, en paralelo a la globalización de los mercados y la europeización del ámbito de toma de decisiones ha ido ganando partidarios el '*think globally, act locally'*, la idea según la cual niveles administrativos más cercanos al mercado (locales o regionales) están en mejores condiciones de maximizar el potencial de desarrollo endógeno (Krugman, Porter); todo ello dentro del comentado paradigma de "entornos dinamizadores". Esto ha creado incentivos para la descentralización de las decisiones, un fenómeno apoyado explícitamente por la Comisión.

Las oficinas regionales británicas adoptaron tempranamente un enfoque promocional, no tanto por un consenso de raíz local sino dependiente de las directrices de Londres. En concreto, las oficinas galesa y escocesa han realizado importantes esfuerzos cara la atracción de inversión extranjera. En el País Vasco, por razones obvias, la política industrial ha hecho mucho hincapié en el desarrollo del potencial endógeno y sólo recientemente han buscado inversores foráneos.

En países como España el desarrollo del régimen autonómico ha supuesto la transferencia a la comunidades autónomas de la mayoría de las competencias referidas al *fomento industrial*. La dinámica ya comentada del agravio comparativo y un historial insatisfactorio han forzado a la administración central a aceptar este reparto de funciones: haciendo de la necesidad virtud, el último Libro Blanco (MINER, 1995) defendía que la política industrial española fuera diseñada y desarrollada "en estrecha colaboración con las comunidades". El papel del ejecutivo es la coordinación de esfuerzos y la garantía una estrategia global, como ha ocurrido en el programa quinquenal "Iniciativa Pyme". Si bien la práctica todavía ofrece muchos casos de duplicidad e interferencias, en el futuro la competencia -y la emulación- en cuanto a medidas de fomento se darán entre sistemas locales-regionales (Velasco et.a., 1998:300). Sobre todo entre aquellas regiones con un entramado industrial más denso y políticas industriales más desarrolladas, como Valencia, País Vasco o Cataluña.

CAPÍTULO OCHO

EPÍLOGO.

1. Perspectivas siderúrgicas.

Si obviamos dos sobresaltos en el segundo semestre de 1995 y 1998, desde finales de 1993 los mercados siderúrgicos internacionales han mostrado una clara recuperación en cuanto a precios y demanda[1]. En concreto, la demanda europea se ha visto muy beneficiada por el robusto crecimiento americano y la recuperación de las economías alemana y francesa. En el futuro próximo, vistas la fortaleza del sector de la construcción y del automóvil, la demanda se mantendrá en niveles altos en cuanto a los mercados americano y europeo, lo que contribuirá a paliar la débil demanda actual de los países asiáticos.

Dicho esto y a la altura de 1999, la crisis asiática y la situación rusa suponen una grave amenaza, pues la caída de su demanda está dirigiendo los excedentes de los países que antes les proveían (Japón, Turquía, Rusia, Rumania) hacia los mercados europeos y americano; las recientes devaluaciones han aumentado su competitividad. De hecho, a comienzos de año las presiones domésticas llevaron al Dpto. de Comercio americano[2] a aceptar

---

[1] El precio de la bobina en caliente en la OCDE alcanzó máximos en la primera mitad de 1995: 450$/tn en EE.UU. y 525$/tn en la UE.

[2] El *lobby* siderúrgico americano cuenta con 260.000 empleados y una gran influencia en estados claves. A finales de 1998 lanzó una

nuevas '*antidumping suits'* e instaurar la restricción *voluntaria* de exportaciones por parte de países como Rusia, Japón o Corea. Como siempre en estos casos es difícil de distinguir reclamaciones justificadas de prácticas proteccionistas implícitas[3]. El resultado ha sido que los precios de la bobina comenzaron a caer en el segundo semestre de 1998 y han continuado débiles durante el primero de 1999; algo similar ha ocurrido con los precios de la chatarra pese a la suspensión de buena parte de los planes de ampliación de capacidades. En Europa, la fortaleza de dólar está actuando de amortiguador por el momento pero por primera vez en la historia, su balanza siderúrgica registró un déficit en el año 1998.

Más allá del ciclo económico, la siderurgia europea encara en estos momentos un doble proceso de desregulación en los ámbitos tecnológico y comercial (Morvannou, 1997):

En lo tecnológico, la competencia de las miniacerías eléctricas de planos ha pasado de ser una posibilidad teórica a constituir una amenaza real para los productores integrales, cuando menos en los productos planos de baja calidad. El florecimiento de las *minimills* ha reducido las barreras a la entrada de nuevos competidores innovadores como Ispat[4], lo que ha supuesto mayor competencia y menores márgenes. De acuerdo con los expertos, los problemas de

---

campaña publicitaria de 4m$ que alertaba de la pérdida de 10.000 empleos en el sector debido al *dumping* de pases terceros. Si bien la Casa Blanca había vetado la instauración de cuotas a la importación siderúrgica decretada por el Congreso, en enero aprobó un subsidio para el sector de 300m$ en subvenciones fiscales. *The Economist*, 17-3-99.

[3] No se puede negar la competitividad de Posco (S.Corea): sus costes laborales se sitúan en 20$/T, frente a los 100$ de EE.UU. en 1,6 horas-hombre Posco produce una tonelada de acero, lo que a los segundos les cuesta 4,6 (*Global Finance*, marzo 1999).

[4] Esta siderurgia de capital hindú con sede en Londres, es la única empresa global del sector tras haber adquirido plantas en los cinco continentes: Inland Steel, Ireland Steel, etc. Considerado en los círculos siderúrgicos hasta hace bien poco como un 'outsider', su capacidad de 19mT/año le sitúa como sexto productor mundial. *El País*, 5-7-99.

acabado y calidades[5] que presenta en la actualidad la tecnología de coladas de banda fina (‘*thin strip casting’*) estarán solucionados a medio plazo. En los dos últimos años han entrado en funcionamiento acerías eléctricas de planos con una capacidad global de 12mT/año en el mundo y sólo en el mercado americano, la irrupción de empresas como Nucor ha supuesto una verdadera revolución tanto en cuota de mercado como en modelo de gestión; no olvidemos que el mercado americano suele marcar la pauta de desarrollos futuros.

En cuanto a la cuota, el acero eléctrico alcanza ya un 30% del mercado mundial y 50% del americano, sobre todo en tubos sin soldadura y chapa laminada en caliente; posiblemente Nucor supere la producción de USSteel en 1999 (9,8mT en 1998). Sus métodos de gestión, basados en la aplanamiento organizativo, la saturación de instalaciones, el uso de alta tecnología y de plantas no-sindicadas está siendo imitada por los productores integrales americanos, por el momento con escasos resultados. No obstante se mantiene el diferencial de productividad, pues si bien estos ya han superado las 4h-h/T -por delante de Japón y Alemania- Nucor baja ya de la hora.

Hasta la fecha, el crecimiento del acero eléctrico en Europa occidental ha sido obstaculizado por el control de los canales de distribución por parte de las grandes siderurgias[6], algunas de las cuales han realizado grandes inversiones en altos hornos (Hoesch-Krupp)[7]. Por contra, otros productores están experimentando con

---

[5] El problema reside en que por este método el planchón necesita un mayor espesor para mantener la calidad y ocultar los poros. Esto encarece el producto en espesores finos, como la hojalata de 0,3mm. La solución puede venir por tratamientos magnéticos (entrev. con E.Mendoza). Nucor ya ha comenzado a producir inoxidable.

[6] Las quince grandes empresas integrales europeas controlaban en 1991 el 50-80% de lo distribuido por sus almacenistas nacionales (A.D.Little, 1991:30). En Alemania la cifra alcanza el 80%.

[7] De cara a mejorar la productividad de los hornos altos, se han introducido ciertas innovaciones: la preparación de la carga (introduciendo material de hierro más rico), inyección de oxígeno y de combustibles

coladas finas de segunda generación[8]. Por el momento, la ventaja competitiva de los integrales es sólida en los aceros de calidad y alto valor añadido, pero éstos suponen sólo el 10% del mercado en volumen y el 20% del valor y los integrales ocupan en la actualidad el 60% del mercado de planos.

En la práctica, la antigua división integrales-comunes-especiales va perdiendo significado, pues los dos primeros están entrando a competir en los segmentos bajos del acero aleado (barras al carbono) y hace tiempo que los productores de acero común suponen una fuerte competencia en productos planos (tubos, bobina) a los integrales. La reciente adquisición de Aristrain y Marcial Ucín[9] por Aceralia ha echado por tierra buena parte del principio de *peculiaridad* comúnmente aceptado hasta la fecha. De hechos analistas como Ahlbrandt (1996) consideran que la tecnología del futuro unirá 'smelting reduction'[10]-horno

---

colaboradores (fuel-oil, gas natural, carbón pulverizado…) y aplicaciones informáticas. Por lo tanto, la inyección de carbón no sustituye a la carga de coque, sino que la complementa y hace más productiva.

[8] Existe otra línea de estudio (CPR) que produciría planchones de 15-25mm, en vez de los 50 de CSP (entrev. con D.J. de Castro). En esta línea se sitúa el proyecto de Trico Steel (BS, LTV y Sumitomo). Asimismo, con el objetivo de combinar calidad y reducción de costes, Thyssen y BS estudian la colocación de trenes de laminación integral detrás de estas acerías. El interés que despierta esta tecnología parece haber sido el factor determinante detrás de la compra de la compacta de Arvedi por Usinor en diciembre de 1998.

[9] Aceralia ha pagado 29.000m pt. por las cinco plantas del grupo vasco, con una producción de 2.4mT/año de redondo y alambrón y 1.280 trabajadores.

[10] El prerreducido es una alternativa a la obtención de arrabio, que no precisa ni de preparación del maineral ni de hornos altos. Hay dos vías para su obtención:

1. Reducción directa, y su producto es el Direct Reduced Iron (DRI), que se obtiene con tecnologías diferentes: Midrex, HyL, HyL III, Purofer, Krupp-Codir… El mineral permanece en estado sólido (850ºC).

eléctrico-colada fina de planos (compacta) en plantas de 1-2mT/año.

> «The steel industry grew used to being treated like God. The existence of the Treaty of Paris reinforces that sense of special status. The time has come for steel to be treated as any other industry». Alto directivo de British Steel. FT 31-8-1990.

En lo que respecta a la liberalización de los flujos comerciales siderúrgicos, el acero ha sido tradicionalmente uno de los productos más afectados por el proteccionismo comercial, por lo que la desregulación avanza con retraso respecto a otros productos. Los intereses encontrados entre siderúrgicos norteamericanos y comunitarios tienen bloqueadas las negociaciones del 'Multilateral Steel Agreement' y en 1998 el escepticismo era generalizado salvo en cuanto los aceros especiales (entrev. con I. Matthews). En gran medida se quiere evitar una situación similar como la de los astilleros, donde tras la liberalización, el mercado mundial ha sido monopolizado por coreanos y japoneses.

---

2. *Smelting Reduction*, que se obtiene también con tecnologías diferentes: COREX, PLASMASMELT, DIOS… con mineral fundido (>1000ºC). Esta segunda vía ha tenido un menor desarrollo, aunque cara al futuro puede ser interesante. Según un informe de Naciones Unidas, De todos modos, la bajada del precio de la chatarra y el encarecimiento del gas han retardado el crecimiento de esta tecnología: «In 1990 world DRI production totalled around 17,9 million tonnes, equivalen approximately 3,4 per cento of total pig iron production « (ILO 1992, pag. 22).

La producción de prerreducidos se concentra en los lugares en que abunda la energía barata (normalmente gas natural) y el mineral de hierro. En el mundo es Asia la primera productora seguida de Latino América (SBC Warburg, 1998). En Europa la producción de prerreducidos es insignificante, aunque hay algún proyecto, como el Sestao.

No obstante, la existencia de un mercado europeo está fuera de toda duda. Tras la expiración oficial del tratado CECA en 2001, y vista la postura de la Comisión, el acero perderá su 'status' privilegiado dentro del área de políticas industriales comunitarias y se asimilará al resto de los sectores (Comisión, 1990:13). La postura de la patronal Eurofer a este respecto es un tanto ambivalente, pues si bien acepta que artículos como el 60 o el 58 - de precios- son 'excepcionales' y no deberían ser utilizados en el futuro, otras disposiciones como la información centralizada y previsiones gozan de mayor apoyo entre las empresas y los sindicatos. Así, pese a que favorezcan una atmósfera de 'club'[11], es de esperar su mantenimiento hasta el final del Tratado.

La defensa de un espacio de libre competencia siderúrgico ('level playing field') seguirá en manos de la DGIV, dotada de códigos de ayuda más y más restrictivos[12], lo que unido a la rapidez con que la información circula en el sector, resulta poco probable que ayudas de cierta entidad pasen inadvertidas a dicha dirección general. En este apartado, la postura de la Comisión es

---

[11] Si bien la exacción ('*prélevemen*t') se ha ido reduciendo hasta desaparecer en 1999, todavía persisten las dudas sobre el destino de los abundantes fondos CECA, que probablemente se destinarán a la inversión en I+D.

Los sindicatos quieren además que las medidas de protección social del Tratado de París sean incorporadas al acervo comunitario y están presionando en el Comité Consultivo, si bien sus posibilidades de éxito son escasas.

[12] Véase el código de 1989 (Dec.322/89/CECA) y el de 1991 (3855/91).

Por ejemplo, el acuerdo sobre el Sexto Código de Ayudas 1997-2002 ha sido saludado por el DTI británico como «un gran paso hacia la transparencia de los mercados». *DTI Press release,* 14-1-1996.

Las ayudas permitidas en algunas regiones están prohibidas desde 1995 y solo serán permitidas en casos de I+D, medidas medioambientales y cierres, en las mismas condiciones que otros sectores industriales. Asimismo, los estados miembros se han comprometido formalmente a no utilizar el art. 95 CECA.

cada vez más estricta, como ha demostrado el caso de 'Forges de Clabeq'[13]. Por si fuera poco, se mantiene la estrecha vigilancia que las siderúrgicas privadas mantienen sobre las decisiones de la Comisión (p.ej. 'Irish Steel'[14]). La misma privatización/venta de las grandes empresas integrales de 'status nacional' (Usinor, Cockerill y CSI) y la aparición de siderurgias transnacionales tiene una gran trascendencia pues dificultará la concesión de ayudas públicas en caso de crisis futuras: si en 1992, la mitad de las catorce siderurgias europeas con producción superior a 2mT/año eran de titularidad pública ahora no lo es ninguna.

> «the second tier players in Europe will either merge wth each other or be absorbed by higger enterprises». Mr. B.Moffat en *The Times*, Agosto 1996.

En efecto, esta imposibilidad de financiarse con recursos públicos en un entorno ferozmente competitivo ha abierto la puerta no sólo a privatizaciones sino también a fusiones y compras entre empresas europeas, en muchas ocasiones vía acuerdos de colaboración previos; el acuerdo Thyssen-Krupp demuestra que incluso la fragmentada y conservadora siderurgia alemana se ha visto arrastrada a este proceso. En los últimos dos años, la búsqueda de una talla crítica ha conducido a una verdadera carrera al liderazgo entre empresas como Usinor, BS o Arbed, lo que ha dado lugar a un flujo de adquisiciones, en muchos casos

---

[13] En diciembre de 1996, la Comisión obligó al gobierno belga a devolver L28,5 m en ayudas pública incluidas en un plan de salvación de la empresa valona 'Forges de Clabecq' (*FT*, 19-12-96). De acuerdo con la Comisión, el plan no aseguraba su viabilidad sin ayudas. Resolución similar fue tomada dicho año contra la italiana Falck.

[14] En mayo de 1996, Gran Bretaña no ejerció su veto y la Comisión aceptó una inyección de 35m L por el gobierno irlandés previas a la venta de 'Irish Steel' al consorcio anglo-hindú Ispat; el proyecto anterior había sido rechazado y planteaba ayudas por valor de 61,7m Ecus. No obstante, la decisión ha sido llevada a los tribunales por BS, con el apoyo de las siderurgias alemanas y Hoogovens (*FT*, 23-5-96).

sobrevaluadas. Así, los analistas prevén que para la próxima década la siderurgia europea esté dominada por cuatro productores 'sólo acero': Usinor, Thyssen-Krupp, Arbed y la recientemente creada "Corus" (BS-Hoogovens)[15]. Las empresas integrales medianas, como lo era CSI o Hoogovens presentaban una posición competitiva frágil, pues por un lado las grandes empresas dictan las reglas del juego y por otro, las pequeñas acerías eléctricas ganan cuota de mercado.

Cuadro 17. Mayores productores europeos. mT/año

	1991		1998
Usinor-Sacilor	16	Usinor-Cockerill	23,2
British Steel	12,94	Corus (BS-Hoogovens)	23,01
Ilva	11	Arbed-Aceralia*	22,7
Thyssen	10,9	Ispat	17,2
Arbed	7,63	Thyssen-Krupp Stahl	14,8
Hoogovens	4,94	Riva	13,1
Cockerill Sambre	4,4		
Hoesch	4,2		
Krupp	4,14		
Peine Salzgitter	3,93		
Ensidesa	3,92		
Klockner	3,35		

*Incluido M.Ucín. Fuente: OCDE. "*Steel Ourput Yearbook*", varios años.

Los diez principales productores suponen sólo el 22% del mercado internacional, lo que es una cifra baja si la comparamos con las proporciones existentes en los sectores consumidores de acero, por lo que existe aún margen para mayores integraciones a nivel mundial. En el caso europeo, éstas pasarán por la toma de

[15] Todavía en 1990, los cinco mayores productores europeos suponían un 46% de la producción, mientras que la proporción en Estados Unidos es de 63% (Japón, 45%).

Un similar proceso de concentración está teniendo lugar en los aceros especiales, de tal forma que unos cinco productores controlarán el mercado. En el acero común, la concentración será menor.

posiciones en los países PECO (*El País*, 5-7-99). Dicho esto, el camino en unos años desde la fragmentación es notable y así en la actualidad, seis de las ocho mayores siderurgias mundiales son europeas.

En este contexto de libre competencia, las empresas siderúrgicas europeas deberán perseverar en la mejora continua de la productividad, pues como comentaba el presidente de BS en la Junta General de 1996 «los costes de los *inputs* seguirán creciendo ligeramente por encima de los precios siderúrgicos». El exceso de capacidad mundial no ha sido eliminado pues el recorte previsto en las siderurgias del Este de Europa está siendo compensado por los aumentos de capacidad de las mini-acerías en Norteamérica y Asia -el doble, unos 76mT/año. Ello supondrá una mayor competencia en torno a los mercados de precios atractivos como Estados Unidos y la UE, lo que afectará gravemente a unos productores europeos muy centrados en el mercado doméstico[16]. La reciente paralización de varios proyectos en la zona asiática concede un mayor margen de maniobra a las empresas europeas (FT 24-7-97).

A la vista del progresivo desmantelamiento arancelario, será crucial la evolución futura de la producción y la demanda en los países del Este de Europa: en ausencia de una sólida recuperación de su demanda o de mayores recortes, la presión a la baja de los precios en el mercado de la Unión será muy fuerte, especialmente en los segmentos de calidad media-baja. Si bien la disputa comercial entre la UE y el entorno PECO parece estar en vías de solución en la línea de una apertura progresiva y recíproca, las relaciones con los países de la antigua CEI siguen siendo tensas.

No obstante, algunos analistas mantienen que la profunda transformación de los mercados siderúrgicos ha supuesto un cambio duradero en las fuentes de ventaja competitiva. Así, una estrategia óptima en siderurgia no puede basarse ya

[16] Las tomas de posición de productores europeos en el mercado americano (BS y Usinor) han sido mucho más tardías que las de sus homólogos japoneses.

exclusivamente en ofrecer unos costes de producción bajos, una 'talla crítica' o una gama completa: el acero es cada vez menos una *commodity*, un producto estandarizado. Más adecuado parecería insistir en la concentración en los segmentos que generen un mayor valor añadido[17], para lo cual es necesario el estrechamiento de relaciones 'aguas abajo', ya sea con transformadores o clientes finales. La atención al cliente viene demandada por unos consumidores dotados de un gran poder de negociación, quienes requieren mayores prestaciones al producto y un más adecuado servicio post-venta.

Tal es su poder que los siderúrgicos, como ha ocurrido en otros sectores, deberán superar su marco continental y adoptar el enfoque global de los fabricantes de automóvil o constructores, visto que los costes de transporte transoceánico del acero son prohibitivos; algo que ya están haciendo los aceristas especiales. En la actualidad, GM o Ford prefieren contratos de aprovisionamiento homogéneos para sus plantas de todo el mundo. Por el momento sólo Ispat presenta una talla global, mientras que los europeos apenas se han extendido más allá de Europa y Estados Unidos. Los recientes problemas en Latinoamérica y la Cuenca del Pacífico no han facilitado las cosas.

1.1. De British Steel plc. a CORUS.

En términos generales, durante los noventa BS ha continuado con su tradicional estrategia centrada en la mejora del valor añadido, la saturación de instalaciones y la prudencia en cuanto a

---

[17] En Europa, lLas cinco grandes siderúrgicas japonesas han conseguido sobrevivir a largos períodos de guerras de precios en su mercado doméstico gracias a su especialización en productos de alto valor añadido.

Amén de una profunda descentralización organizativa, Usinor ha decidido en 1999 desembarazarse de sus divisiones de largos y especiales (Unimetal y Ascometal) para centrarse en los productos planos y los inoxidables. F.Mer en *La Tribune*, 8-2-99.

la inversión; de hecho es la principal responsable de la recuperación de la balanza comercial siderúrgica británica (ver cuadro 18). Su gran solidez financiera le permitido evitar los grandes esfuerzos de desendeudamiento tan comunes al sector en los últimos años[18]. Si bien la compañía sigue beneficiándose de una sólida posición en el mercado británico y de su ventaja competitiva global en cuanto a costes[19], la dirección es consciente de que su dependencia del mercado doméstico -absorbe el 50% de facturación y 85% del empleo-, supone un serio riesgo para su rentabilidad futura. Mucho más cuando, en los últimos dos años, su diferencial de competitividad frente a rivales como Usinor-Sacilor o Thyssen, se ha visto gravemente erosionado por la apreciación de la libra[20] frente al marco y los altos tipos de interés domésticos. No olvidemos que en la actualidad casi el 40% de su producción es vendida en la Europa Continental.

La deceleración del crecimiento británico ha aligerado esta presión pero acentúa a su vez el riesgo que supone una demanda doméstica debilitada. Así, tras anunciar unos beneficios récord en el año fiscal 1995-96 (margen bruto del 17%), BS ha perdido dinero en 1998-99. Como respuesta, la compañía ha elaborado un nuevo plan trienal de racionalización de costos y recortes de personal que le permita recuperar la competitividad (memoria BS 1997-98). Los puntales de dicha estrategia corporativa son:

---

[18] Su 13% de *debt/equity* es muy destacable en el conjunto del sector. De hecho si tenemos en cuenta los posiciones en DM y dólares el endeudamiento neto es negativo (Eurostaf, 1997).

[19] BS permanece desde 1987 a la cabeza europea en costes laborales, que suponían a mediados de los noventa poco más del 20% del coste total, frente a un casi 30% a finales de los setenta.

[20] El tipo de cambio de la libra pasó de un 1:2,2DM en 1995 al 1:3,15DM de julio de 1997. Se estima que por cada 0,1DM que gana la libra, BS pierde 100m de libras antes de impuestos.

Las siete plantas productoras de acero parecen tener la viabilidad asegurada -las cuatros integrales más Workington, Rotherham y Sheffield-, no así algunos trenes aislados como el de Shelton, en particular tras la venta de 'Irish Steel' (*FT*, 21-3-1997).

flexibilidad laboral, estrechamiento de los vínculos con el cliente[21], plena responsabilidad por parte de las líneas de negocio y abandono las actividades consideradas '*non-core'*, tal como ha ocurrido con 'BS Forgings' (2.100 empleados) en enero de 1997.

Cuadro 18. Saldo comercial siderúrgico en valor.

	España Millones pts.	Gran Bretaña. Millones £
1981	107.041	115
1983	168.781	73
1985	282.401	154
1990	46.124	1.347
1991	81.047	1.558
1992	48.588	1.756
1993	149.332	1.630

Fuentes: memorias Unesid y *UK Iron and Steel Association.*

Algunos analistas apuntan el bajo nivel de valor añadidos de los productos BS como unas de las debilidades de la empresa, en concreto en comparación con Usinor que si en 1995 producía menos acero, facturación más tras haberse desprendido de los perfiles comerciales. En este contexto debe entender la apuesta de BS por los aceros inoxidables[22], los cuales tras la integración de Avesta y 'BS Engineering Steels' suponen ya un cuarto de la facturación (las bobinas el 38% y perfiles el 17%). Así, BS ha configurado tres polos de distribución en torno a planos, tubos-especiales-inoxidable y perfiles-acero comercial. Asimismo, la

[21] En concreto, BS ha creado '*service centres'* por toda la geografía británica, especializados en diversos sectores productivos (automóvil, electrodomésticos), así como líneas transversales dentro de la empresa que conecten las funciones comerciales, marketing y producción. Mientras continúa su esfuerzo de reducción del número de proveedores, ha llegado a acuerdos de entrega '*just in time'* con plantas automovilísticas instaladas en el Reino Unido.

[22] El precio de la tonelada de *coils* (bobina) ronda los L300, la octava parte que una de inoxidable.

empresa deberá abordar en los próximos años el rejuvene-cimiento de sus instalaciones (edad media de 32 años).

En el campo de las relaciones industriales, la dirección ha seguido marcando la agenda y ha obtenido de los sindicatos la aceptación de nuevas reducciones en el número de demarcaciones laborales y niveles de dirección, el fomento del 'multi-skilling' y la generalización del trabajo en equipo. Estas prácticas son corrientes en sectores como el automóvil o los componentes, pero en siderurgia BS ha sido uno de los pioneros. En este caso, el objetivo final de la dirección parece ser la eliminación de las diferencias entre los trabajadores de oficios ('craft') y los de producción (Blyton, 1993)[23]. En cuanto al número de empleados, la empresa trabaja en la actualidad con una reducción global de 10.000 empleados en los próximos cinco años.

Dicho esto, su comportamiento bursátil ha sido mas bien discreto en relación con los grandes valores y a la altura del verano de 1997 su revalorización era un 40% inferior a la media de la Bolsa de Londres: el precio de salida en 1988 fue de 125p/acción y a fines de 1998 cotizaba sobre los 158. En general, todas las grandes siderurgias tienen grandes dificultades para satisfacer a accionistas institucionales como los fondos de pensiones, los cuales han introducido unas demandas de rentabilidad y de endeudamiento financiero, desconocidas en el mundo industrial. Demandas difíciles de cumplir por un sector cíclico como el siderúrgico, que no goza por otra parte de gran predicamento en los mercados (PER inferiores a 7). De cara a mantener la atención de estos inversores, además de una estructura financiera saneada, BS viene repartiendo dividendos constantes de 10 peniques/año desde 1995[24] y recientemente, su Consejo ha

---

[23] Un paso mas en esta dirección seria la equiparación entre obreros manuales ('blue collar') y los empleados. En BS la actual proporción es de 28.000 y 15.000 respectivamente. FT 22-3-97. El que ya un tercio de la producción sea eléctrica ha favorecido esta flexibilidad.

[24] De este modo su rendimiento (*yield*) se situaba en un cómodo 6,3%, por encima de la media británica. Aceralia parece haber adoptado

adoptado el compromiso de lograr un margen operativo (Ebitda) del 15% a lo largo del ciclo económico; la cifra objetivo de buena parte de los productores siderúrgicos.

Finalmente, un aspecto relevante de su estrategia pasa por la ampliación de su presencia internacional; así en la Europa Continental ha reforzado posiciones a través de la toma de participación mayoritaria en los productores suecos Avesta ('Avesta-Sheffield') y 'Electrical Steels'. En estos casos, una estrategia de compra gradual en cooperación con productores locales ha sido más fructífera que anteriores acercamientos 'agresivos' que obviaron las conexiones político-sociales todavía existentes en la siderurgia continental y resultaron en sonoros fracasos[25]. Esto explica que se mantuviera al margen de aquellas operaciones en las que participación pública fuera elevada y con ella el riesgo de interferencias políticas (Cockerill-Sambre). La dirección considera a Norteamérica como un mercado dinámico y abierto a las innovaciones: sólo en el bienio 1994-96 invirtió L150m en la modernización de 'Tuscaloosa Steel' (Alabama) y Trico Steel[26]; la primera había sido adquirida a mediados de los ochenta.

---

la misma estrategia en política de remuneración a los accionistas, con el dividendo anticipado de 75/acción de verano de 1998.

[25] En junio de 1990 BS tuvo que conformarse con la compra de la planta de Troisdorf en vez del conjunto de Klöckner ante la oposición de los productores alemanes, algo que ya había ocurrido con Hoesch. Meses más tarde, fracasó su entrada en Aristrain si bien en este caso las razones distan de estar claras. Al otro lado del Atlántico, la oposición sindical frustró la operación con Bethlehem Steel. En 1998, el gobierno de la Baja Sajonia realizaba una operación de salvamento de Preussag que evitara su compra por BS o Voest Alpine.

[26] Una vez que esta planta de colada de bandas finas esté a plena producción en 1999, los incrementos de productividad serán considerables: unos 500 trabajadores producirán 2mT/año, mientras que en el Reino Unido, esa producción requiere 4.000 empleados. Allí se han instalado las dos plantas de prerreducidos (DRI) procedentes de Escocia (Hunterston).

Dicho esto, BS sigue siendo un productor europeo, en el que apenas un 10% de su producción es consumida en Estados Unidos y países emergentes (Eurostaf, 1997). Los proyectos de inversión en los mercados emergentes del Sudeste asiático -una planta de $600m en Indonesia-; actuaciones más decididas deberán esperar al fin de la crisis asiática[27].

El nombramiento de un nuevo presidente (Mr. J. Bryant) dio un nuevo impulso a su política de adquisiciones, bien en términos de empresas o de actividades aguas abajo como la distribución; para ello cuentan con una liquidez abundante, estimada en más de L400m[28]. El resultado fue la espectacular fusión-adquisición con la siderurgia holandesa Hoogovens en junio de 1999[29].

En lo que corresponde a sus relaciones con la administración, la privatización de 1988 dio paso a casi una década de ignorancia mutua, incluso incomprensión entre BS y los representantes del DTI. Muestra de ello fueron las criticas originadas desde miembros del gobierno en torno al cierre de Ravenscraig, o la denuncia por parte de la dirección de 'abandono de los intereses de BS' en la negociación comunitaria de los expedientes de ayudas públicas o por ejemplo, la escasa eficacia de las actuaciones recientes del *lobby* de los grandes exportadores británicos –encabezado por BS- en favor de un relajamiento de la política monetaria. No obstante existen síntomas que indican una superación de la incomunicación, como lo prueba la creación por parte del gobierno de una '*steel round table'* con la participación de BS, Bispa y los sindicatos. La conjunción de una visión más

---

[27] De acuerdo con algunos analistas, este enfoque cauteloso puede verse modificado una vez que Sir Brian Moffat ceda el puesto de presidente de BS a John Bryant en enero de 1999.

[28] En este sentido, BS ha anunciado que dedicará £500m a la adquisición de una red de distribución en los Estados Unidos y están interesados en la privatización de la siderurgia polaca Huta Katowice (Krupp e Ispat pujan por Huta Sendzimira).

[29] Un sofisticado montaje ha permitido que la compra de Hoogovens por 1.400mL pase como una operación 60/40 que puede ser catalogada como fusión. *Financial News*, 14-20 Junio 1999.

constructiva de la política industrial por parte del nuevo ejecutivo laborista y el convencimiento de la dirección de lo adecuado de restablecer la comunicación con el DTI-Tesoro en aspectos comunitarios o de política comercial, han favorecido este acercamiento. Aspecto que ha permitido a Dudley y Richardson (en prensa) hablar de una nueva *'governance'*, una valoración en mi opinión apresurada.

1.2. De CSI a Aceralia: la balsa de la Medusa llega a puerto.

Los últimos meses de la 'década larga' socialista estuvieron marcados por un evidente agotamiento político y el área industrial no se sustrajo a esta sensación de fin de una época. Así se explica que una rebelión de gobiernos regionales socialistas frustrara el plan de ajuste del sector naval en el verano de 1995 y que la reconversión del carbón sufriera un nuevo aplazamiento. Tras unos comienzos un tanto dubitativos (conflicto minero a fines de 1996) la principal novedad que en materia de política industrial ha supuesto la victoria del Partido Popular en las elecciones de 1996 ha sido la actitud resuelta del ministerio dirigido por J.Piqué en pro de la retirada de los agentes públicos de la economía como medio de mejorar la eficiencia de los mercados españoles.

En este contexto debe entenderse la ronda de 'privatizaciones populares': tras una década de ventas individuales y *agnosticismo*, el Consejo de Ministros aprobaba en junio de 1996 el primer plan de privatizaciones de la historia española. Plan que debía servir como marco general a un proyecto ambicioso pues incluía la venta tanto de empresas rentables como de otras tradicionalmente deficitarias como CSI-Aceralia o Babcock-Wilcox –en ambos casos después de la entrada de un socio extranjero. Desde el ministerio se ha asegurado que para el año 2000 sólo el carbón permanecerá en manos públicas *(Actualidad Económica*, 24-11-

97), si bien el futuro de los astilleros públicos sigue siendo objetos de controversia[30].

Se trataba de un plan de privatizaciones integral, pues incluía a empresas dependientes de Industria y también las de Patrimonio (SEPPA). Con anterioridad, el gobierno socialista había disuelto el INI (RDL 5/1995) y agrupado las empresas 'problemáticas' en la «Agencia Industrial del Estado»[31]. A diferencia del INI, dicha agencia no podía endeudarse ni conceder préstamos y su financiación procede de los Presupuestos y avales del Tesoro, no de las empresas públicas rentables. Pese a ser la única empresa con beneficios, CSI fue incluida en la Agencia 'ya que no había obtenido beneficios durante tres años consecutivos'. Por otra parte, Téneo y Repsol fueron incluidos en la «Sociedad Estatal de Participaciones Industriales»[32], que agrupaba a las empresas fácilmente privatizables y debía gestionar el proceso de venta. Por otra parte, este acuerdo puso fin a más de una década de esfuerzos gubernamentales encaminados a conseguir una corporación industrial pública que tuviera "efectos positivos de arrastre" sobre el tejido productivo español.

En 1997, el gobierno disolvía la Agencia e incluía sus empresas en la SEPI. Así se volvía a la situación de único hólding previa a 1981, pero como bien expresa Gámir (1999:95) con objetivos bien distintos. Dado que las empresas publicas había dejado de ser instrumentos de política industrial, su permanencia dentro del aparato estatal era cuestionable, más aún cuando el

---

[30] Recordemos que la cuestión del ajuste había sido cerrada en falso por el gobierno socialista. En 1999 se negociaba con Bruselas un nuevo plan de ajuste en el marco de una crisis europea del sector.

[31] La AIE comprendía a los 44.000 trabajadores de CSI, las empresas mineras Hunosa y Figaredo, Santa Bárbara y Bazán (defensa), Potasas, AHV-Ensidesa y otras.

[32] Dotada de unos activos de 4,2b de pt., la SEPI integraba la deuda histórica del INI, evaluada en torno a los 700.000m pt. Es una sociedad tenedora de acciones y no interviene en las actividades de las empresas, en las cuales la participación privada irá siendo mayoritaria.

Ejecutivo consideraba que la propiedad pública reducía su eficiencia.

Con la recaudación originada[33], Industria espera dar por finalizados 'los flecos' de la reconversión industrial, que tras casi veinte años y más de 3b en fondos públicos, suponía a comienzos de 1998 unas obligaciones pendientes del orden de 1,3 billones de aquí al año 2020 -casi un tercio procedentes de la siderurgia integral. Estos ingresos serán destinados a la dotación de un fondo externo -0,7b han sido destinados este año- encargado de administrar las obligaciones laborales pendientes con un colectivo de unos 70.000 trabajadores (*El País*, 22-1-99). De esta forma el gobierno ha conseguido que los 'flecos' de la reconversión abandonen definitivamente los presupuestos.

Como es habitual, Industria ha declarado que su principal interés no reside en maximizar los ingresos sino en asegurar proyectos industriales sólidos, ya fueran de mayoría nacional o extranjera. Las motivaciones de esta acelerada venta de activos públicos son sin duda variadas y susceptibles de discusión, pero el hecho es que el proceso de privatización-desregulación ha avanzado a un ritmo desconocido en España, favorecido sin duda por una coyuntura excepcionalmente positiva y unos mercados bursátiles en expansión que fueron capaces de absorber sucesivas ofertas de acciones (3,3b de pts. en 1997-98). España es tras Gran Bretaña, el país europeo que más ha privatizado en la década de los noventa (OCDE, *Financial Market Trends,* nº 66.1999).

---

[33] El Estado ingresará en 1999 por privatizaciones de empresas pertenecientes a la SEPI un total de 588.000 millones. Esta cifra, unida a los 1,61 billones ingresados en el actual ejercicio, a los 1,06 billones del año 1997 y a los 176.000 millones del año 1996, eleva el global de ingresos por privatizaciones a 3,4 billones.

Si se añaden las ventas de empresas de la SEPPA, la cifra de ingresos por privatizaciones desde que gobierna el Partido Popular asciende a 4,7 billones y de 5,45 en toda la década. *El País*, 2-11-98.

Hay que indicar que las subvenciones a empresas públicas han supuesto al Estado unos 8,5b en 1987-98.

En cuanto a la privatización de empresas solventes -Repsol o Telefónica- el gobierno ha optado por las salidas a Bolsa a las ventas, en la opinión que éstas tienen un doble efecto beneficioso, al profundizar el sistema financiero y a la vez popularizar el accionariado entre la población ("capitalismo popular")[34]. Pese a que la literatura en la materia es unánime en considerar que más allá de las desnacionalizaciones, es el fomento de un entorno competitivo lo que conduce a una comportamiento más eficaz y eficiente en la gestión y la producción, de nuevo este objetivo aparece –más allá del discurso oficial- como un objetivo secundario (Petitbó, 1998)[35]. Además de la polémica 'desregulación' del sector eléctrico y la concesión de un tercer operador de telefonía, está anunciada la apertura del mercado gasístico.

El balance de dos décadas de reconversión en España presenta más sombras que luces. Pese a la considerable cantidad de fondos destinados, no se han solucionado las carencias estructurales de dichos sectores, en términos de escasez de empresas de alto valor tecnológico, de envergadura o de proyección exterior (Buesa y Molero, 1998), lo que contrasta con la experiencia de otras empresas/sectores españolas que han experimentado un ajuste 'vía mercado'. La deslegitimación que la RI ha situado sobre este tipo de actuaciones puede evaluarse si tenemos en cuenta las cifras de ayudas públicas a la industria recogidas por la Comisión: si durante la década de los ochenta, el montante español fue ampliamente superior en términos relativos a la media europea, en los noventa sólo Gran Bretaña presenta una cifra inferior (*El País*, 7-2-99)[36].

---

[34] En el primer semestre de 1998 la SEPI-SEPPA sacó a Bolsa el resto de la participación pública en Endesa (mas de un billón de pt.), en Argentaria (un cuarto) y Tabacalera (100.000 millones). En 1999 saldrían participaciones en Ence, Iberia y Enatcar.

[35] No olvidemos que la presencia de mercados no desregulados aumenta el valor de las empresas pertenecientes a ellos (rentas de monopolio).

[36] Ayudas Públicas 1994-96. Datos provenientes de la DGIV.

En lo que corresponde estrictamente al mercado siderúrgico español, 1994 marcó el inicio de la recuperación, impulsada por tres devaluaciones sucesivas de la peseta. Salvo un parón a principios de 1996, los altos precios y la pujanza de la demanda doméstica continuaron hasta finales de 1998; es de destacar el comportamiento del sector del automóvil que ese año absorbió directamente casi 0,6mT de Aceralia. Este contexto favorable junto con un ajuste laboral muy avanzado permitieron a CSI obtener en 1994 un *cash flow* positivo y beneficios el año siguiente, que han ido aumentando progresivamente hasta alcanzar los 30.000m pt. en 1998 (no en perímetro constante), lo que le ha permitido autofinanciar la mayoría de sus inversiones de 1996-97, tal y como preveía el plan (Memoria Aceralia, 1998).

El tren de Ansio se cerró oficialmente a fines de 1995, si bien continuó produciendo hasta julio de 1996, «para que los nuevos propietarios aprendieran su funcionamiento»[37]; en dicho mes ocurría lo mismo en Sestao el emblemático horno 2A ('Mª Angeles). El desmantelamiento ha concluido en 1998. De esta forma se redujo el desfase temporal entre la parada de Ansio y la entrada en funcionamiento de la compacta, un desfase muy temido en medios siderúrgicos españoles. Dado que la Comisión estaba satisfecha con la marcha del plan, no planteó mayores objeciones.

	En % del PIB	En ecus/empleado	En % del gasto público
Alemania	1,9	978	3,7
España	1,2	392	2,5
Italia	2	754	3,8
R. Unido	0,5	170	1,1
EU 15	1,4	573	2,6

[37] En cuanto a la cabecera, CSI firmó el contrato de venta en noviembre de 1995 por 10.000m con la siderurgia hindú NFCL (*Deia*. 29-11-1995). No obstante, surgieron problemas de pago y finalmente el 'trader' británico Malone se ha hecho cargo de la venta de las instalaciones por 3.000m pt.

Las inversiones en Asturias sufrieron un cierto retraso durante la negociación de la venta de CSI, en especial la modernización de los dos hornos de Veriña. Una vez decidida ésta, la construcción se ha acelerado de tal forma que en 1998 han entrado en funcionamiento los hornos altos y la planta de Avilés se ha asegurado la tan reclamada línea de galvanizado (17.000m pt. de inversión)[38]. Una vez que en el año 2000, la Comisión levante a Aceralia la limitación de la producción, es muy probable que Avilés aumente su producción hasta 3,5mT/año, con lo que Aceralia alcanzaría los 7,5mT.

> "mientras España siga siendo deficitaria en bobinas en caliente tendremos algunas ventajas añadidas". J. Imaz, presidente de la ACB, en 'Metales y Máquinas', Noviembre 1994.

Ya he mencionado el escepticismo si no la oposición que debió superar el proyecto de la acería compacta, la cual parece estar cumpliendo sus expectativas. En 1998, logró el objetivo de 0,92mT. La demostración de su viabilidad ha sido reforzada por el anuncio de la próxima construcción de una segunda línea que llevará su capacidad por encima de los 1,6mT/año, con una inversión de 14.000m. pt.; en este sentido, Arbed la considera una instalación estratégica e impulsó a Aceralia ampliar su participación en la ACB a un 74,5% en 1998[39].

---

[38] El diámetro del crisol ha pasado de 9,5 a 11,2 metros y se le ha añadido la inyección de carbón que supondrá un considerable ahorro energético (coque). En total, 47.000m de pt. Posteriormente se procedió al cierre de los tres hornos de Avilés. El crisol medio de las instalaciones de BS es de 14 metros.

[39] HSBC (1997:62) ha elevado la TIR de dicha ampliación al 21%.

En ACB confían en obtener a corto plazo bobinas a 100$/T, más baratas que la propia Nucor (115). En acero integral, las diferencias son aún mayores: Ijmuiden (Hoogovens) a 223, Port Talbot (BS) a 232 y Avilés a 265.

> «CSI emprende el camino de BS y Usinor aunque con cinco años de retraso». El Mundo, 8-2-1995.

Ya el plan de 1992 reconocía implícitamente que el futuro de CSI pasaba por su alianza con un socio tecnológico extranjero de solvencia. Lo que no estaba tan claro entonces era si iba a ser mediante una absorción o alianza. La tradicional postura del MINER contraria a la entrada de siderúrgicos extranjeros había ido dulcificándose en los años anteriores y así en noviembre de 1995 la empresa de aceros espaciales Sidenor era vendida (el tercer intento en cinco años) al consorcio vasco-italiano Digeco-Roda[40].

En lo que respecta a CSI, la última administración socialista había intentado encontrar un socio extranjero para CSI Planos y Transformados, mientras que las negociaciones para la venta por separado de la división de largos a un productor español como Aristrain o Celsa estaban muy avanzadas[41]. Fuentes autorizadas mantienen que el acuerdo con Celsa estaba casi ultimado, pero de nuevo discrepancias sobre la valoración de activos de CSI y sobre todo la negativa de la primera a aportar fondos impidió que se consumara. El adelanto de las elecciones legislativas paró las negociaciones.

> '...queremos cambiar la historia de la siderurgia española en términos positivos de expansión y crecimiento y no ir decreciendo hasta la desaparición'. Ministro J.Piqué en la Comisión de Industria, Energía y Turismo. VI legislatura. 23-9-97. Pg. 8027.

---

[40] Siguiendo la tradición del subsector, la elección de comprador produjo una acerba polémica entre los gobiernos Central y Vasco, pues este último apoyaba a la empresa guipuzcoana GSB. La influencia extranjera es relativa pues la gestión de Sidenor corre a cargo de Ifesa.

[41] Durante más de una década ha habido infructuosas negociaciones de Ensidesa con estas empresas de cara a 'racionalizar' la producción de alambrón (fusión Tycsa-NMQ) y perfiles.

Se trataba del mismo esquema tripartito que estaba siendo aplicado en caso italiano.

El cambio de gobierno supuso importantes cambios en el esquema de venta pues Industria pasó a defender la venta de CSI como una unidad, la que era una de las principales reivindicaciones sindicales. Aparte de las sinergias existentes, existía el convencimiento de que sólo manteniendo su tamaño, CSI evitaría convertirse en una filial irrelevante. Hay que tener en cuenta que tras quince años de reconversión y casi dos billones de pts., Aceralia era contaba con:

1. Unas modernas instalaciones, entre las que destacaríamos la compacta y la remodelada cabecera asturiana. Por otra parte, se trataba de la única integral europea con experiencia en la producción de 'slabs' delgados (ACB). Con la incorporación de Aristrain, su capacidad total se elevó a 7mT/año.
2. Un endeudamiento financiero que apenas suponía el 40% de sus recursos propios estimados en 250.000m pt. (0,4b a fines de 1997). Además, los costes laborales se situaban en torno al 25% de la facturación, por debajo de sus competidores del Centro de Europa. El Ebitda se hallaba en torno al 12%, con un objetivo del 15% (media del sector) en el año 2000[42].
3. Un sólido 50% del mercado español, que es el de mayor crecimiento potencial en Europa y un 46,8% del segmento del automóvil -España es el tercer productor de la UE. Asimismo, dominaba el mercado doméstico de hojalata (72%), chapa gruesa, raíles y tubos; posiciones muy reforzadas por la inclusión de Aristrain –y luego M.Ucín- en el proyecto Aceralia.
4. Finalmente, se trataba de la última gran siderurgia por ser privatizada, y la última oportunidad para algunos productores

[42] Tras muchos años de presión, las tarifas eléctricas son competitivas (tarifa G4) y las instalaciones asturianas autogeneran el 50% de la energía consumida. Por otra parte, Aceralia comparte con BS unos bajos costes de materias primas, en torno al 42% sobre ventas (en Arbed era del 59,3%).

medianos -Riva, Hoogovens, Arbed- de cara a situarse entre los grandes.

En lo que viene a ser una constante de la política industrial española, el ministerio además de situar el rigor profesional y la existencia de un proyecto industrial viable como exigencias mínimas de la negociación, reiteró su postura de diálogo constante, «*que no sometimiento*» con los interlocutores sociales y regionales. De nuevo se sucedieron maratonianas reuniones en la búsqueda de acuerdos mínimos que permitieran incluir las 'cuestiones de principio' de cada uno de los actores representados.

Por lo que respecta a los sindicatos de CSI, las reuniones han discurrido con menor enfrentamiento que en ocasiones anteriores: éstos no se oponían a la entrada de capital extranjero, que era vista con la única solución; una actitud similar a la mantenida por sus colegas italianos ante la privatización de Ilva-Finsider en 1995. Si bien han seguido insistiendo en sus planteamientos tradicionales (esfuerzo exportador, salvaguardia de los objetivos sociales, diversificación e integración aguas abajo), en la práctica la exigencia de una mayoría accionarial pública fue el único aspecto de desencuentro entre los dos sindicatos y el gobierno[43]. En su opinión, ésta sería la mejor forma de garantizar el cumplimiento del plan de inversiones y evitar el traslado de los centros de decisión al exterior (entrev. con J. Robledo); un planteamiento compartido por el gobierno asturiano[44].

En cuanto a los intereses regionales, ya he mencionado cómo la aceleración de las inversiones en Asturias y la confirmación de

---

[43] Véase. CC.OO-UGT Metal. 1997. «*Propuesta Conjunta de las Federaciones del Metal de CC.OO y UGT respecto a la privatización de CSI*». Enero.

[44] Esta actitud constructiva ya había permitido el acuerdo sindicatos-empresa en 1995 en torno a la adopción de una serie de medidas de flexibilización laboral (movilidad funcional, reducción de categorías profesionales, flexibilidad de jornada y resolución extrajudicial de conflictos), a cambio las subidas salariales del bienio 1995-97 fueron superiores al IPC.

una segunda línea para la ACB cumplieron los mínimos planteados por los gobiernos vasco y asturiano, no obstante lo cual siguieron quejándose de falta de información y de consulta. Finalmente, en Valencia la preocupación sobre una futura línea de galvanizado en Galmed (0,4mT/año) desapareció una vez que Aceralia y Usinor acordaron en octubre de 1997 crear Solmed (75% de Sollac) y aumentar en un tercio la producción de Sagunto. En este sentido, el reciente plan quinquenal de inversiones de Aceralia persigue potenciar las instalaciones acabadoras: galvanizado en Avilés, Aceralia Transformados, etc.

Durante la primera mitad de 1997, CSI y la SEPI estuvieron negociando con posibles compradores tales como Usinor, British Steel, Arbed, Riva o US Steel; de ellos Industria eligió una lista restringida que aceptaba una valoración básica de CSI en torno a 240.000m, en contra la opinión del Consejo Consultivo de las Privatizaciones[45]. Si bien todas las quinielas situaban a Usinor-Sacilor como futuro accionista estratégico, a finales de julio de 1997 Industria anunció que la empresa belgo-luxemburguesa Arbed[46] era la ganadora del concurso. Las variables claves de esta decisión fueron dos: la existencia de un compromiso a largo plazo sobre el nivel de empleo/inversiones y en segundo lugar la

---

[45] Este Consejo había sido creado en el propio decreto de junio de 1996. Formado por catedráticos y expertos de prestigio, elaboraba informes antes y después de cada proceso privatizador, velando porque se respetar las transparencia y libre competencia. En el caso de Aceralia, su principal crítica residió en que el asesor independiente y el coordinador global de la venta fueran la misma empresa (BCH).

[46] La empresa tenía en 1997 una capacidad de 12mT/año, con una plantilla de 25.149 a añadir 15.000 si se consolida su participación en otras empresas. Su división de planos (Sidstahl, 8mT/año) se compone de Sidmar (71%) y Bremen -ex-Klöckner- y una laminación en Dudelange. La de productos largos (Profilarbed, 3,5mT) es completamente eléctrica desde el año pasado. Finalmente, produjo 0,7mT de acero inoxidable (AZL).

Sus principales accionistas son el gobierno de Luxemburgo, la belga 'Sociètè Générale' y la compañía SCNI, los cuales se reparten cada uno el 20%. *www.arbed.com.*

identificación de sinergias suficientes en cuestiones de aprovisionamientos, redes comerciales, I+D, etc.[47]. Por otra parte, el compromiso de Arbed con el cumplimiento del plan industrial, del que quedaban por invertir 149.000m en los siguientes cinco años, permitió retirar el expediente de regulación de empleo de 1.776 trabajadores previsto anteriormente.

Quizás en un exceso de confianza, Usinor se había limitado a ofrecer dinero -100.000m pt.- y no participaciones cruzadas, que era lo deseado por el gobierno; no obstante, sus directivos de Usinor han declarado con posterioridad que consideraron inaceptable 'atarse' a un compromiso a cinco años sobre plantillas o instalaciones. Por su parte, Riva exigió unos fuertes recortes previos que hicieron inviable su candidatura (entrev. con P.Guardans). Como los medios siderúrgicos españoles temían que la empresa francesa buscara sólo mejorar su cuota de mercado español y no apostara por las instalaciones de cabecera, la elección de Arbed fue acogida con gran esperanza.

En apariencia es un acuerdo beneficioso para ambas partes. Ya he mencionado los atractivos que Aceralia ofrecía a un productor como Arbed; interés acrecentado por el hecho de que mediante la participación de Aristrain en el proyecto, la empresa del Benelux eliminaba uno de sus principales competidores europeos en el segmento de perfiles. Por su parte, Aceralia consolidaba su futuro y podía beneficiarse de las redes comerciales de Arbed y -luego Aristrain, en gran medida complementarias ante la especialización de Arbed en los mercados americanos y del Este de Europa. De esta forma, Aceralia cuenta ya con un tercio de su balance en activos extranjeros[48].

De hecho, la política comercial se ha convertido en uno de los ejes de la estrategia de la nueva empresa. Uno de los objetivos

---

[47] Comparecencia de F.Prada (presidente de la AIE) ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo. VI legislatura.27-2-97.

[48] '*Aceralia Sidstahl Ibérica'* comercializa los productos planos en la red de Sidstahl (Arbed) y 'Aceralia Steel Trading' la que coordina las filiales comerciales.

principales es el aumento de la venta directa y los contratos de larga duración en perjuicio de la cuota de distribución, que todavía supone un tercio de las ventas; asimismo está en marcha una política de fidelización orientada al establecimiento de contratos de larga duración "que aseguren precios más estables y suavice el impacto de la evolución de los mercados siderúrgicos" (*www.aceralia.es/memoria*).

De acuerdo con lo suscrito, Aceralia emitió nuevas acciones por un valor de 129.000m pt. que fueron suscritas íntegramente por Arbed. Con dicho dinero, Aceralia compró a su vez el 9,5% de Arbed; de esta forma sus fondos propios alcanzaban así una cifra notable: 369.200m pt. Como forma de asegurar su cumplimiento, la empresa española emitió unos derechos a ampliación de capital del 15%[49] que sólo se harán efectivos una vez finalizado en su integridad el plan industrial o en el caso de una OPA hostil. En ambos casos el acuerdo sindical sería necesario.

En comparación con los ajustes precedentes, podemos catalogar la contestación política y social fue escasa. En el Parlamento y Comisión de Industria, la oposición socialista atacó la venta por considerar que sólo constituía un buen negocio para Arbed, quien se hacía con la empresa a bajo precio[50]. Como había ocurrido en Gran Bretaña en 1988, la repercusión pública de dicha postura fue mínima dado que existía el amplio convencimiento entre los actores interesados de que la opción de Arbed era la mejor de las opciones posibles.

La segunda fase del proceso consistió en la entrada de productores siderúrgicos españoles en el proceso. El gobierno quería que adquirieran una parte sustancial del capital, pero las empresas se mostraon reticentes: unas consideraban que los

---

[49] De ejecutarse el plan correctamente, esta emisión de 'warrants' por 50.000m pt. permitiría a Arbed alcanzar una participación del 50,1% en 2003 en Aceralia.

[50] Ver las intervenciones del diputado A.Martínez Noval –ex secretario de la federación asturiana- en la Comisión de Industria, Energía y Turismo. VI legislatura.23-9-97.

activos de CSI habían sido sobrevalorados y otras estaban comprometidas en proyectos de expansión (M.Ucín). Al igual que lo ocurrido con la venta de BS, como CSI no cotizaba en Bolsa la valoración de activos resultaba un aspecto clave y a la vez problemático: los informes de cuatro asesores independientes, con hipótesis diferentes permitieron elaborar una valoración promedio.

Tras un largo tira y afloja, la familia Aristrain accedió a vender todas sus sociedades operativas a cambio de un 12% del accionariado de Aceralia y 40.000m pt. (lo que permitió reducir el exceso de tesorería de esta última). Tercer productor europeo de perfiles estructurales (1,24mT en 1997) Aristrain mantendría el nombre, la autonomía y su red comercial dentro de Aceralia; de hecho, varios de sus altos directivos entraron a formar parte del comité de dirección de CSI; la compra se hizo efectiva en marzo de 1998. Finalmente, Gonvarri-Gestamp, el principal almacenista siderúrgico español en el que CSI tenía una participación del 30% se ha incorporado al proceso.

Si bien Aristrain y Arbed son dos de los cuatro principales productores europeos de vigas de construcción, la Comisión estimó que la operación no suponía una restricción de la competencia. La nueva corporación producirá en torno a 18mT a comienzos de la próxima década, el mayor productor europeo entonces por encima de BS (16,1) y Usinor (15mT)[51].

Cuadro 19. Privatización de CSI-Aceralia.

Tipo de Operación	Comprador	Participación vendida	Capital Público Restante	Aprobación Gobierno
Ampliación de capital	Arbed	35%	65%	01/08/97
Venta directa	Gestamp	1%	64%	07/11/97
OPA	Público	52,8%	11,2%	07/11/97
Venta directa	Aristrain	11,2	0%	07/11/97

[51] En esta carrera por el liderato, la compra de Cockerill-Sambre por Usinor en el otoño de 1998 (4.100mFF) permitió a la siderurgia francesa recuperar un liderato, perdido por la fusión-adquisición de BS y Hoogovens.

Una vez constituido el Consejo de Administración, la tercera y última fase del proceso de privatización de CSI suponía la salida a Bolsa[52]. Prevista en un primer momento para la primavera de 1998, el comportamiento alcista de las Bolsas aceleró el procedimiento de tal forma que el período de compra fue situado en la última semana de 1997. Dos tercios de la emisión fueron destinados a inversores particulares españoles[53] -el 1,68% fue reservado a empleados de la empresa; el tercio restante fue adquirido por inversores institucionales, españoles y extranjeros. Como forma de apuntalar la confianza en la empresa de los nuevos accionistas, el consejo aprobó un dividendo del 30% de los beneficios de 1997 (neto de 75 pt/acción) que se ha mantenido en años posteriores. Los incentivos destinados a los inversores minoritarios, pese a que redujeron la recaudación en 77.000m pt., permitieron aumentar la rentabilidad política del proceso y el resto de la colocación (Bel 1998). Globalmente, la respuesta fue excelente y la oferta fue suscrita doce veces; 285.000 pequeños accionistas pasaron a poseer el 33,6% del capital.

En su condición de propietaria de las acciones fue la SEPI quien fijó en 2.080 pesetas el precio definitivo de los títulos de la Oferta Pública de Venta, como es habitual un precio atractivo[54], lo

---

[52] En Noviembre de 1997, el experimentado J.R. Alvarez Rendueles (gobernador del Banco de España 1978-84), era nombrado presidente de Aceralia con el objeto de llevar a buen puerto la salida a Bolsa de la empresa. El consejo de administración cuenta asimismo con J.Mª Aristrain como vicepresidente, siete consejeros independientes, otros seis nombrados por Arbed y los secretarios generales del metal de CC.OO y UGT.

[53] Por lo que se refiere a los incentivos para el tramo minorista, se ofreció un descuento del 5% para el general y del 10% para los empleados, siempre y cuando se mantengan las acciones como mínimo hasta el 15 de abril de 1998.

[54] Una valoración 'conservadora' de acuerdo con 'Santander Investment'. Por su parte el informe de BBV Interactivos arrojaba un valor medio para la compañía de 313.000 millones para 1998, lo que

que le supuso ingresar por la venta del 52,8% de Aceralia 140.000m pt., 50.000m pt. de lo inicialmente presupuestado. Pese a ello, el Consejo de Privatizaciones ha estimado "que el Estado vendió Aceralia a un precio justificado" (El Mundo, 31-5-99). Si a esto le sumamos la parte de Arbed (con una prima del 25%) llegamos a unos ingresos totales de 212.367m pt., en torno a una décima parte de lo absorbido por el subsector en dos décadas de ajustes.

Más que por el número de acciones -60 millones- la venta supuso un reto para el sistema financiero español al tratarse de una empresa industrial no perteneciente a los sectores denominados de futuro, sino a los cíclicos y con un historial poco envidiable. No obstante, en la última década los mercados financieros españoles han mostrado una profundidad suficiente para absorber 18 colocaciones superiores a 50.000m pt., con un global de casi 5 billones (Mañas, 1998). Asimismo, la eficiencia del mercado bursátil ha aumentado, pues las comisiones institucionales de la OPV habían descendido desde el 3,5% en 1993 hasta el 1,95% de Aceralia[55].

Durante su primer año, y como suele ser habitual con los valores cíclicos, Aceralia cotizó con un fuerte descuento (el PER más bajo del Ibex 35) si bien su comportamiento bursátil en el primer semestre de 1999 ha sido uno de los mejores de la plaza madrileña (+34%); en la actualidad cotiza en valores similares a su salida; dicho esto, presenta la menor rentabilidad de entre las empresas españolas privatizadas.

Cuadro 20. Clasificación de los productores de acero y mT producidas.

---

supone un precio por acción de 2.509 pesetas. Por PER, la valoración bajaba hasta 1.531 pesetas por acción.

[55] De acuerdo con Bel (1998), las OPV españolas presentan un menor premio bursátil –salvo en el caso de la BSC, la única con premio negativo; si bien los gastos por dirección y asesoramiento (4%), mayores que los británicos.

	1982		1987		1992		1997	
1	Nippon Steel	28,3	Nippon	26	Nippon	25,4	Nippon	26,9
2	Usinor Sacilor	15,5	Usinor	16,7	Usinor	21,1	Posco	26,4
3	British Steel	11,4	British	13,6	Posco	20	Thys-Kr	17,5
4	Finsider	13,3	Finsider	12,5	British	12,4	British	17
5	NKK	12	Posco	11,3	NKK.	11,7	Usinor	16,1
6	Bethlehem Steel	10,5	NKK	11,3	Kawasaki	10,5	Riva	14,1
7	US Steel	11	Bethleh.	10,5	Sumitomo	10	Arbed	12,5
8	Thyssen	9,6	LTV	10,4	USS	9,5	Ispat	12
9	Pohang	8,8	USS	10,4	Thyssen	10,2	USS	11,2
10	LTV Steel	5,9	Thyssen	10,2	Ispat	9,9	NKK	11,1

Fuente: OCDE. "*Steel Industry Yearbook*". Varios años.

CAPÍTULO NUEVE.

ANÁLISIS.

1. Cambio y convergencia.

Las redes siderúrgicas en ambos países habían funcionado en un entorno estable durante el largo período anterior a las crisis de los setenta y su naturaleza era similar al modelo ideal de 'policy community'. En efecto, la pertenencia estaba restringida a los 'insiders': dirigentes de las empresas siderúrgicas, funcionarios y políticos locales/nacionales. Los líderes sindicales, si bien no solían intervenir directamente en el proceso de elaboración de políticas, ejercían un derecho a veto 'de facto' a través de la sólida posición de los trabajadores siderúrgicos dentro de las plantas. En este sector, a diferencia de la minería, representantes sindicales y cuadros directivos habían desarrollado fuertes vínculos de colaboración que desembocaron en unas relaciones industriales basadas en la seguridad en el puesto de trabajo y las buenas condiciones salariales.

Ante los cambios experimentados en su entorno, las redes siderúrgicas han mostrado una actitud eminentemente reactiva, adaptándose en algunos casos -España- o desapareciendo en otros -Reino Unido. Esto nos indica que existe un límite en la capacidad de las redes de internalizar las variaciones, incluso por parte de comunidades de políticas tan sólidas como las siderúrgicas, lo que

pone en cuestión algunos presupuestos de este enfoque[1]. En general, la presente investigación pone de manifiesto los problemas que la literatura de 'policy networks' y el neo-institucionalismo en general encuentran a la hora de analizar cambios no graduales.

Lo que resulta innegable, más allá del punto de partida, es la convergencia experimentada por las políticas siderúrgicas. Analíticamente, podemos indicar que los ajustes siderúrgicos en Europa han pasado por las siguientes fases: 1) la reducción del número de productores integrales; 2) la marginación de los actores opuestos al ajuste (sindicatos y *lobbies* regionales) y 3) la renovación de los cuadros directivos. Si bien en un primer momento, la privatización de las siderurgias públicas parecía un objetivo inalcanzable ante la falta de beneficios y la oposición social, el abandono de los números rojos y la reducción de su impacto social abrieron la puerta a la desnacionalización.

Intuitivamente, parece razonable pensar que sociedades cada vez más parecidas como las europeas tenderán a producir políticas públicas similares. En este sentido, ya he mencionado una serie de 'push factors' (Bennett, 1991) que trabajan en esa dirección, tales como la comunitarización del ámbito de toma de decisiones y la convergencia en torno a un paradigma liberal de la política industrial. Esto no supone por sí mismo un gran descubrimiento y lo que resulta interesante de los dos casos escogidos es que esta convergencia de políticas se haya producido a través de sendas diferentes. En este sentido, la presente tesis trata de dos tipos de políticas, casi dos modelos que permitirían situar los demás casos europeos en algún punto de ese continuo ajuste 'vía mercado'/'político'.

En términos más generalizables, nos encontramos con un cambio radical, de 'tercer orden' según la terminología de Hall y

[1] Otras comunidades han soportado mejor los cambios, como la red agrícola comunitaria (Daugjber, 1996).

por otro una vía alternativa que desemboca en cambios profundos a través de variaciones incrementales (Coleman, 1998).

- La vía radical transcurre a través del vaciamiento de la red preexistente y de la aparición de un nuevo discurso político hacia 'cambios de tercer grado', que afectan tanto a los objetivos de la política como a la propia naturaleza del problema. Un proceso que Hall (1993) pone de manifiesto en su brillante análisis de la evolución experimentada por las políticas monetarias británicas en 1973-83.
- La vía incrementalista (Coleman, 1998) supone que mediante la acumulación de cambios de primer y segundo orden se origine un nuevo equilibrio de poder en el interior de la red que facilite la ejecución de políticas nuevas. Todo ello en ausencia de cambios formales aparentes en la actividad de la red de actores.

La vía 'Coleman' de ajuste siderúrgico través de planes sucesivos ha sido la habitual en Europa Continental. En los comienzos de la crisis, para evitar la quiebra y la pérdida de más puestos de trabajo, los poderes públicos acudieron al rescate de las principales empresas de la industria básica, lo que desembocó en nacionalizaciones más o menos encubiertas. A continuación, las empresa nacionalizadas fueron utilizadas por las autoridades como catalizadores de la racionalización/concentración del sector, bajo la protección de un cártel oficial –bien fuera o dentro de la CECA. Este período, que abarca casi quince años, resultó extremadamente costoso y sus resultados fueron más bien insatisfactorios. Así, al repetirse la situación de crisis a comienzos de los noventa, los gobiernos se mostraron reacios a implicarse en sectores como el siderúrgico. Esta retirada de los actores públicos facilitó que en el marco de la CECA, un mercado profundamente segmentado y dominado por productores nacionales fuera abriéndose progresivamente a la competencia interna y externa.

De esta forma, una serie de modificaciones sucesivas produjeron políticas sustancialmente diferentes en ausencia de

cambios institucionales aparentes: seguía habiendo reuniones tripartitas y el discurso oficial incidía en los valores consensuales. La escasa transparencia de las comunidades industriales enmascaró durante años el realineamiento de poder. La dependencia respecto a la administración de la comunidad siderúrgica sólo se hizo explícita en la década de los noventa.

Frente a esta vía incremental, en el caso británico encontramos mayores dosis de cambio radical, de disolución consciente de las redes y mecanismos de interacción tradicionales. El gobierno británico jugó un papel clave al ayudar a la dirección de BSC -cercana a sus planteamientos- en el afianzamiento de su hegemonía frente al resto de los actores siderúrgicos. Ello supuso el fin de la situación de interdepen-dencia que constituía la base de la red sectorial: la victoria en la huelga del invierno de 1980-81, seguida de cierres y de una masiva reducción de personal señalaron el fin de ese estado de cosas y en adelante fue la dirección quien impondría su agenda.

El resto del capítulo se destinará a la explicación de cuáles fueron los condicionantes que en mi opinión condujeron a estos dos tipos de ajuste industrial.

2. La red como variable dependiente.

A la hora de explicar el papel de las redes siderúrgicas nacionales en este proceso de cambio de políticas, comenzaré tomándolas como variable dependiente; esto es, analizaré el impacto que sobre las redes han tenido acontecimientos exteriores a ellas, en buena parte procedentes de agendas superiores. En mi opinión, por lo que corresponde a la siderurgia británica y española, los fenómenos más relevantes de las dos últimas dos décadas han sido los siguientes:

- La modificación del 'hábitat' (Hood, 1994), con la aparición de un nuevo sistema de competencia para las siderurgias de los países desarrollados. Un sistema marcado por los excesos

de capacidad, la revolución tecnológica y la creciente competencia de los países emergentes.
- La aparición de 'ventanas de oportunidades' (Kingdon, 1984) en ambos países a raíz de las amplias victorias electorales de 1979 en Gran Bretaña y de 1982 en España por parte de dos partidos dotados de una agenda inequívocamente reformista. Reformistas en el sentido de que en la base de sus programas latía una profunda insatisfacción con el 'status quo ante', tachado de estático e inoperante.
- El proceso de europeización[2] habido en el área de políticas industriales, que ha supuesto la consolidación de un ajuste sectorial coordinado desde Bruselas, pionero a escala europea.
- El doble proceso de democratización-descentralización que tuvo lugar en España en la década 1978-88.

2. 1. Un nuevo hábitat.

La plácida situación gozada por las comunidades de políticas siderúrgicas en las décadas de desarrollo se vio alterada de forma irreversible con posterioridad a 1975. El nuevo contexto económico vino marcado por el exceso de capacidad, el cambio tecnológico y la pérdida del valor valor estratégico. El primer factor ya ha sido comentado en el capítulo IV por lo que sólo reiteraré su papel como desencadenante de los procesos de cambio, al situar la cuestión industrial (siderúrgica) en lo alto de la agenda pública, fuera de su 'opacidad' anterior. Enfrentadas a una vorágine de pérdidas, las redes siderúrgicas no podían seguir manteniendo sus negociaciones y decisiones al margen del análisis público. Los actores con una mayor urgencia en actuar eran las autoridades políticas, por su doble papel de propietarios y responsables políticos. Su actuación terminó por producir

[2] *Europeización*: proceso por el que la formación de políticas en un área determinada se va acomodando al marco europeo.

reequilibrios de poder y cambios en los valores fundamentales de la red.

A comienzos del período, el conjunto de la industria pesada se enfrenta a un exceso de oferta estructural y en vista de que no podía aumentar la demanda de acero, la reducción de la primera aparecía como la única solución. En pura teoría, una reducción puede tener lugar a través de dos estrategias:

- 'Ajuste coordinado'. Mediante acuerdos de productores en torno a la producción (cuotas) o precios (cárteles). Ha sido el enfoque tradicional en la siderurgia, favorecido por directivos y sindicatos.
- 'Ajuste vía mercado'. Una competencia en precios y en costes expulsaría del mercado a las empresas más ineficientes, de tal forma que la producción se concentrara en las empresas más competitivas. Si bien se trata de un modelo de ajuste que ha demostrado su superioridad económica, sólo recientemente ha obtenido el apoyo de la mayoría de los actores -en particular de las administraciones públicas.

Ello ocurría en el momento en que la industria básica perdió definitivamente su carácter estratégico en un área cada veez menos pública. En efecto, a lo largo de los ochenta las élites políticas europeas fueron adoptando un enfoque más de oferta, menos intervencionista, orientado a la creación de un entorno económico que favoreciera la competitividad de las empresas (Boix, 1994). En el área industrial, los gobiernos europeos terminaron por perder la confianza en un ajuste industrial financiado con fondos públicos. En buena medida, las fuerzas de la 'coalición liberal' no hacían sino empujar una puerta abierta, ya que los gobiernos habían adoptado con mayor o menor tardanza la agenda liberal[3].

[3] La difusión de estos planteamientos ha sido desigual; mientras la convergencia en política monetaria ha sido muy rápida en los países de la OCDE, en políticas de libre competencia algunos países han sido pioneros (Reino Unido) y otros han actuado empujados más bien por

Además, a medida que avanzaba su reconversión, el centro de atención en política industrial se fue desplazando a otros sectores. Aquellos dejaron de ser vistos como algo esencial para el desarrollo económico y merecedores de protección en caso de necesidad. En menos de una década, un sector antaño motivo de orgullo nacional como el siderúrgico pasó a ofrecer una imagen pública de industria en declive -*sunset*-, citada como ejemplo palmario del despilfarro de fondos públicos, más inaceptable aún en un período de dificultades financieras para el sector público. En este sentido, los restos de la retórica del interés nacional se han refugiado a otros sectores 'emergentes' (telecomunicaciones, aeronáutica, etc.).

En tercer lugar y pese a su imagen decadente, el sector siderúrgico ha experimentado avances tecnológicos de consideración que han puesto en cuestión las bases del sistema de competencia anterior. Si bien la elaboración de acero en altos hornos no ha variado de forma sustancial desde el descubrimiento de los procesos Bessemer y Thomas en 1856-70, el siderúrgico es en la actualidad un sector caracterizado por un alto dinamismo tecnológico. En su conjunto, estos cambios han contribuido a erosionar la posición de dominio disfrutada durante décadas por los productores integrales en beneficio del acero eléctrico. Tras la introducción de las acerías al oxígeno en las plantas integrales a mediados del presente siglo, innovaciones como las coladas continuas han permitido a las acerías eléctricas (*mini-mills*) la obtención de ventajas competitivas y una rápida expansión de su mercado; una explicación más detallada de este proceso se puede encontrar en el capítulo VIII.

En el caso español, el cambio de hábitat fue aún más drástico pues la siderurgia debió afrontar no un sino dos reconversiones simultáneas: a la común a todas las economías occidentales se añadió el ajuste consecuencia del desmantelamiento arancelario. Todo ello tras un acelerado proceso de desarrollo económico que

---

circunstancias exógenas, ya fuera la presión de las autoridades comunitarias o un rampante déficit público.

apenas había durado quince años. Eventualmente, las dificultades y lentitud del proceso de ajuste no hicieron sino agravar el problema y aumentar su coste económico y social.

2.2. Ventanas de oportunidad y reforma: 1979 y 1982.

Anteriormente, he explicado cómo en un primer momento, los gobiernos europeos afrontaron la crisis mediante las recetas conocidas: concertación social, protección de mercados, políticas de rentas y aumento del gasto público. Por diversos motivos, este 'disjointed incrementalism' fracasó en la mayoría de los países en el período 1977-83 y las recetas keynesianas demostraron su inoperancia en un entorno de estanflación. Así, en Gran Bretaña y España, la extendida sensación de ineficacia gubernamental -incluso de ingobernabilidad- impulsó un deseo de cambio que facilitó la vistoria de dos gobiernos netamente reformistas.

> '...the Thatcherite revolution was an unusually concentrated and determinated attempt to pull together and utilise all the powers of central government within the traditional framework'. Budge (1993:2)

Uno de los temas recurrentes de la amplísima literatura existente sobre el 'Thatcherismo' (Bevir y Rhodes, 1998) ha girado en torno al grado de responsabilidad que los gobiernos bajo su dirección han tenido en los cambios notables de políticas experimentados por el Reino Unido en las dos últimas décadas. Si bien cualquier calificación debe ser matizada ante la complejidad interna de dicho proyecto y su longevidad, la literatura ha destacado la innovadora combinación de planteamientos liberales y conservadores de su proyecto: la unión del individualismo 'whig' con el respeto 'tory' por las tradiciones e instituciones, ejemplificada en el lema 'Liberty and Order'. En este sentido, se podría decir que su proyecto reivindicó la aplicación de un liberalismo económico clásico ('free market') a la esfera de la

política, sazonada con un cierto populismo autoritario defensor de los valores sociales tradicionales ('strong state'). Todo ello contó con la inestimable colaboración de un liderazgo carismático y lo que Gamble, (1988:141) denomina genéricamente como 'statecraft', esto es, competencia en la gestión y la habilidad para ganar elecciones.

No obstante, en fechas recientes el término ha caído en desuso. Desde la perspectiva de mediados de los noventa, aparece incluido dentro del concepto de 'New Right', un fenómeno propio de países anglosajones -conectado con el 'Reaganismo'- y fruto de un contexto histórico determinado[4]. Así, la opinión mayoritaria actual tiende a desmitificar el carácter homogéneo del 'Thatcherismo' y a resaltar sus inconsistencias en términos de políticas; en concreto, diversos estudios resaltan el *implementation gap* que dio lugar a una serie de 'desastres' políticos (Marsh, 1995). Los analistas –en su mayoría alejados de los planteamientos conservadores- no niegan su éxito en cambiar las fronteras de los contenidos en políticas públicas pero resaltan la impermeabilidad de la opinión publica británica frente a la mayoría de sus postulados.

> 'In fact, one of the main features of the early M.Thatcherism was 'the unshakeable conviction that the principles are correct combined with tactical skill to retreat when necessary'. Grant, 1993:132.

Hay que indicar que si bien ambos gobiernos pretendieron siempre tener una agenda política nueva y coherente que enfatizaba el logro de objetivos, hubo un cierto grado de retórica oficial y racionalización 'a posteriori'. Su práctica de gobierno se caracterizó por una compleja mezcla de principios y oportunismo, al que sólo el paso del tiempo fue dotando de coherencia. En el caso británico, mas allá de los medios utilizados, los miembros del gabinete más cercanos a la Primer ministro partían de una sumaria identificación de 'los enemigos': el igualitarismo y el colectivismo

[4] De tal forma que incluso el propio partido conservador en declaraciones recientes pretende olvidar algunos de los planteamientos de la 'dama de hierro' (*The Economist*, abril 1999).

(estado del bienestar) derivados de las políticas keynesianas. En materia económica el monetarismo ortodoxo resultó un ropaje necesario pero pronto desechado a favor de posturas más flexibles.

Un estudio sobre British Steel va en contra de esta corriente desmitificador, pues en el área de las 'Nationalised Industries' la actuación de los gobiernos conservadores es reconocida como cualitativamente diferente de la de sus predecesores, un área en fin donde no se puede hablar de incrementalismo. Los principios estuvieron planteados desde un primer momento y sólo el calendario y el alcance de las medidas tuvieron que adaptarse a las condiciones políticas y económicas. Por otra parte ha tendio sus efectos duraderos, pues el proceso privatizador y la reforma de las relaciones laborales constituyen dos de las pocas cuestiones en las que los votantes británicos han ido acercándose a posiciones conservadoras (Savage y Robins, 1994).

No sólo ha sido un programa exitoso sino rupturista respecto a la prácticas 'tradicionales'. Uno de los mensajes claves del discurso 'thatcheriano' fue la hostilidad hacia aquellas instituciones que representaban el consenso de la posguerra. El gobierno conservador fue consciente de que la existencia de estas redes de interdependencia entre actores públicos y privados había impedido en el pasado la ejecución de políticas radicales. Tras su consciente demolición, en algunas áreas como en Sanidad la red de políticas sería reconstruida sobre nuevas bases (Cairney, 1995) lo que no ocurrió en el caso siderúrgico; como ocurre en el conjunto de la industria; no observamos aquí el progresivo vaciamiento de contenidos del caso español, sino que las redes sectoriales fueron primero neutralizadas y luego desmanteladas[5]. En un primer momento, la actitud inflexible del gobierno fue crucial en el debilitamiento de las prácticas consensuales; luego

[5] En este sentido, Hogwood (1992) ha demostrado que los únicos sectores done el gasto público británico ha disminuido en pesetas de 1990 son vivienda (exitoso programa de venta de viviendas municipales) y el área económico-industrial. La plantilla del DTI descendió de 16.000 en 1978-9 hasta 10.886 en 1994.

como es habitual, el programa desregulador adquirió una velocidad propia y se retroalimentó del éxito y del debilitamiento de la coalición opositora. En ningún país de Europa ha sido el ajuste siderúrgico y en general el industrial más rápido.

Pese a que la década larga del socialismo español ha sido objeto de una menor construcción teórica, no es éste el lugar adecuado para hacerla por lo que me limitaré a aportar evidencia empírica en uno de sus campos de actuación y algunas hipótesis de trabajo. Más allá de los contenidos concretos, podemos utilizar buena parte de los conceptos utilizados al analizar el 'Thatcherismo'; entre ellos el rechazo al 'status quo', el liderazgo en la persona del presidente F.González y la disposición de una disciplinada maquinaria electoral.

Como cabría esperar, se trata de un enfoque más socialdemócrata, centrado en la apertura económica, el acceso a la CEE, la consolidación de un Estado de Bienestar y la finalización de la Transición política (Maravall, 1991). Este mensaje de cambio recibió el apoyo de una amplia coalición electoral, que como en el caso de los conservadores, superaba las tradicionales bases de apoyo del partido socialista. Si los conservadores obtuvieron buenos resultados entre los obreros cualificados (Riddell, 1991), éstos sumaron a su apoyo obrero una amplia mayoría dentro las clases medias urbanas. El difícil equilibrio entre apertura económica y aumento del gasto social sobrevivió al período de ajuste (1983-85) y a la subsiguiente fase de expansión (1986-90), pero ya en los noventa el apoyo social sufrió una considerable erosión.

En resumen, el impacto que estos longevos gobiernos han tenido en el área de política industrial ha sido notable. Sus políticas deben analizarse de forma dinámica, pues como ya he mencionado, la longevidad permitió compatibilizar altas dosis de aprendizaje estratégico y modificación de posturas, dentro de un discurso aparentemente continuista. En concreto, dentro de la macro-área de la política económica destacaría dos grandes efectos:

- El cambio de actitudes experimentado por la opinión pública respecto a la empresa, la libre competencia y el sector público.
- La fuerte reducción en el menú de alternativas políticas en el área industrial y en el conjunto del área económica.

Como indicaba al comienzo del capítulo, ambos efectos han terminado por favorecer una convergencia de las políticas en el área industrial en torno a principios de libertad de mercados. En un principio, las medidas adoptadas fueron diferentes: si nos atenemos al clásico dilema eficiencia económica-solidaridad, podemos observar que los conservadores se decantaron desde el principio por la primera, en el convencimiento de que mercados más abiertos y eficientes terminarían por originar mayor bienestar en el conjunto de la sociedad. De una forma más pragmática, los socialistas españoles buscaron siempre compatibilizar la liberalización –gradual- de la economía española con el diálogo social y el reforzamiento del sistema asistencial.

2.3. La europeización de la política industrial.

Durante la década de los ochenta el carácter 'nacional' de la política industrial resultó muy debilitado. La literatura menciona diversos factores, todos ellos presentes en el caso siderúrgico: conciencia de la creciente similitud y de la interconexión de los problemas, evidencia de los beneficios de una liberalización simultánea, menores deseos intervencionistas y finalmente la creación de una élite dirigente europea en Bruselas. Esta élite se fue dotando de competencias crecientes, en particular en el área industrial; podemos decir que el Tratado CECA en nuestro caso o la política europea de la competencia en el conjunto de la industria sirvieron de trampolínes para la actividad comunitaria y el recorte de la autonomía nacional. Como bien sugiere Kassim (1994:16), pocas redes europeas han gozado de la continuidad suficiente para la creación de 'policy communities' como es el caso de la siderúrgica -o la agrícola.

De forma creciente, las decisiones sobre el ajuste siderúrgico se han tomado en instancias comunitarias, cuya Comisión ha llevado a cabo una serie de medidas, que no obstante el politizado y tortuoso proceso de negociación han permitido la creación de un mercado siderúrgico europeo y su apertura regulada a los intercambios con el exterior. Siempre dentro de un esquema consensual en el que buscaba tener en cuenta los pareceres de los gobiernos nacionales y de las empresas siderúrgicas representadas en el Consejo de Industria y Eurofer respectivamente. Al menos, desde mediados de los ochenta las políticas siderúrgicas ejecutadas en Europa no pueden entenderse sin la influencia del actor comunitario (Comisión-Consejo), claramente reforzado.

En gran medida, puede decirse que el doble cometido de construcción europea adjudicado a la CECA por los «padres fundadores» se ha cumplido: por un lado existe un mercado integrado del acero a nivel europeo y por otro ha habido 'spillovers', pues el ajuste siderúrgico ha servido de referente –no siempre positivo- de cara a la creación de un marco europeo de regulación para el conjunto de la industria (Saro, 1998a).

En tiempos recientes, este ajuste 'ordenado' ha sido fuertemente criticado por parte de siderurgias competitivas y los defensores de una mayor liberalización. Dichas críticas hacían referencia al enorme coste del sistema en términos de recursos, burocracia y en general distorsiones introducidas en los mecanismos de mercado. Desde un punto de vista pragmático, hemos de tener en cuenta cuáles eran las opciones reales a comienzos de los ochenta. Entonces la alternativa a un mercado 'dirigido' desde Bruselas no era un sistema de libre competencia sino una escalada en las ayudas nacionales y la guerra comercial en el interior de Europa. Por otra parte, el sistema CECA no es más complejo que los cárteles privados precedentes en el sector y sí más transparente (Milward, 1984). Así lo entendieron las siderurgias alemanas, que siempre vieron la regulación CECA como un mal menor. Además, el sistema CECA ha tenido una virtualidad pedagógica innegable para los países mediterráneos, pues ha facilitado que los actores nacionales se fueran acostumbrando a la competencia exterior (Ferner et. al. 1997).

Por otra parte, el alto nivel de ayudas a la siderurgia no se ha debido al marco CECA sino al fuerte componente político de la reestructuración siderúrgica, que ha llevado a los gobiernos a dedicarla abundantes recursos, ausentes en otros sectores menos «simbólicos»[6]. En este sentido, el Tratado no es sino un intento de regular dicho compenente. A su vez, la existencia de un marco normativo europeo ha favorecido la creación de una serie de productores europeos competitivos.

La presente investigación avala la tesis de la europeización como un impacto asimétrico y ambiguo. Asimétrico por cuanto por un lado, el nivel de las medidas ('policies') presenta un mayor

[6] Ello vendría refrendado por el hecho de que la mayoría de las medidas CECA han sido defensivas, centradas en el corto plazo: en el período 1989-94 dos tercios de sus fondos fueron destinados al pago de pre-jubilaciones (Ferner et.al., 1997).

grado de 'europeización' que los procesos y por supuesto que los mecanismos institucionales, los cuales siguen siendo muy diversos en los países, como ocurre en los mecanismos de consultas entre productores y gobiernos. El principal objetivo de la Comisión ha sido la convergencia de las primeras y en respecto a las últimas ha mostrado gran cautela, ya que se trataba de cuestiones de fuerte relevancia política para algunos estados miembros (Perrotti, 1999). Por ejemplo, la desaparición de las ayudas publicas sectoriales o a empresas no ha sido corroborada por los hechos, pues países centrales como Alemania o Italia siguen haciendo un amplio uso de ellas. La Comisión por otra parte está mal dotada para hacer frente a la infracciones: las comunicación son 'a posteriori', escasean los datos comparables, existe un umbral de ayudas mínimo, etc... Además, ya he indicado que el grado de europeización varía de unas áreas de política públicas a otras; en este sentido, la industrial resulta de las más integradas[7].

Esto me lleva a insistir en el efecto ambiguo de la europeización sobre las redes siderúrgicas nacionales, simultáneamente constrictor y generador, a la vez un catalizador y una excusa de las políticas ejecutadas. Por un lado, los estados miembros pierden autonomía en la elaboración de sus políticas pero por otro lado trasladan la responsabilidad política y se aíslan de sus presiones del escenario nacional (Subirats y Gomá, 1998:34). Si bien los gobiernos conservadores optaron por un ajuste determinado por motivos esencialmente domésticos –ideológico en buena parte- en el caso español el impacto de la europeización como causa/excusa de la reestructuración es fundamental.

> 'EEC steel community remains a network of interests rather than a hierarchy of command and control'. Dudley y Richardson (1990:91).

[7] Dicho esto, existen diferencias en su interior, con sub-áreas donde la soberanía nacional es todavía amplia y las administraciones nacionales-regionales gozan todavía de un amplio margen: I+D, promoción de pymes, política regional o medio ambiente (Menon y Hayward, 1996:217).

La misma existencia de una red europea en la actualidad que fuera una consecuencia de la política decidida en Bruselas, debe ser puesta en cuestión pues en mi opinión existe una cierta tensión entre los conceptos de privatización y europeización. En un principio, la creación de un sistema de regulación autónoma y superior al poder de los estados vino motivada principalmente por la incapacidad de los países miembros de ajustar sus siderurgias con independencia de sus socios comerciales. Pero en la actualidad, el caso siderúrgico nos indica que la creación de una red de políticas a escala europea no ha sido sino una estación intermedia, una condición *necesaria* en el proceso de apertura de los mercados siderúrgicos europeos.

Cualquier comentario sobre el modelo de gobernación futuro debe ser matizado, pues permanece en continua evolución, un verdadero ejemplo de lo que Kingdon (1984:89) denominaba "preferencias problemáticas, tecnología incierta y participación fluida". El 'modelo CECA' es fruto de unas circunstancia históricas determinadas y no parece probable que el principio de ajuste ordenado se vaya a extender a otros sectores afectados por profundos procesos de transformación como defensa, pesca, líneas aéreas[8]. Con toda seguridad el sector siderúrgico terminará por perder su peculiaridad en la década entrante y mantendrá una relación similar a la que otros sectores industriales mantienen con las diversas Administraciones europeas (Comisión, 1990:13). Esta asimilación vendrá reforzada por el hecho de que en el tratado CECA expira en el 2001[9] y con él el entramado institucional que ha favorecido la interacción entre los actores principales.

---

[8] Aparte de considerar que un sistema de competencia regulada choca con el paradigma económico actual, requeriría instituciones especializadas y un número reducido de empresas (Ferner et.al.1997).

[9] Los sindicatos siderúrgicos están en la actualidad tratando de incorporar algunas de las medidas sociales CECA al acervo comunitario. Por su parte las empresas querrían mantener la actual restricción a las importaciones. Ninguno parece tener muchas posibilidades de éxito.

2.4. Democracia y descentralización en España.

Sobre este punto me limitaré a indicar que ambos procesos han estado íntimamente ligados y supusieron una revolución en el proceso de elaboración de políticas en España. Si el modelo tradicional descrito por Gunther (1980 y 1997) se basaba en el clientelismo y la opacidad, el 'policy-making' posterior vendría marcado por dos condicionantes:

- Los gobiernos no pueden actuar al margen de sus representados, ante quienes son responsables. De cara a su reelección, estos gobiernos deben impulsar políticas que satisfagan al votante mediano (Subirats y Gomá, 1998).
- Las políticas públicas deberán asimismo tener en cuenta a dos nuevos actores: el movimiento sindical y los gobiernos autonómicos. Más aún en una cuestión como el ajuste industrial, que afectaba a la base misma del poder sindical, así como la de algunos gobiernos regionales.

En este contexto, la opción de los primeros gobiernos democráticos españoles por políticas de consenso recibió un amplio apoyo social, tanto por parte de las élites como del conjunto de la población. Hay que indicar que, a diferencia del caso británico, no se reaccionaba contra décadas de 'muddling through' acusadas de haber conducido al estancamiento económico y al marasmo social, sino contra décadas de un régimen autoritario y oligárquico que había excluido a amplias capas de la población de la elaboración de las políticas públicas y que por otra parte se mostraba incapaz de solucionar la crisis

---

En todo caso puede que se incorporen las competencias que otorga a la Comisión en cuanto a subsidios, fusiones y cárteles, más amplias que en el Tratado de Roma (*FT*, 31-8-1990). Buena parte de las ayudas sociales CECA seguirán el ejemplo del programa de formación, que en 1995 se integró en el Fondo Social Europeo.

económica. La exclusión y no el consenso aparecía como el obstáculo principal al desarrollo del país.

3. La red como variable independiente.

En este apartado voy a adoptar una perspectiva diferente, pero complementaria, centrada en la dinámica interna a la red, de ésta como una arena de actores protagonista del cambio y no una mera paciente de éste. En este sentido, si bien los factores señalados en apartado anterior ponían en peligro el 'status quo', lo que marcó de forma definitiva el sentido de las políticas sectoriales fue la incapacidad de las propias redes de consensuar en su interior planes verosímiles de ajuste dentro de un contexto de restricción presupuestaria. Ello motivó, en conexión o no con el entorno, una serie de cambios en los valores y estrategias de los actores que derivaron en nuevos equilibrios de fuerzas y formas de interacción (*governance*).

Sin esta dimensión interna resultaría insuficiente cualquier explicación del cambio, tanto más cuando se trata de la aparición de políticas diferentes en los dos casos estudiados. En ambos países observamos que las redes siderúrgicas afrontaron con suerte diferente unos fenómenos exteriores de potencia inusitada ('*pushers'*) que impelían a la convergencia en la ejecución de políticas de ajuste. La similaridad final no resta interés al análisis, pues cada política ha supuesto una distribución determinada de beneficios/costos que no se reparten por igual entre los grupos de interés.

La diversidad de respuestas frente a impactos uniformizadores merece ser analizada. En mi opinión, la mayoría de la literatura ha resaltado lo 'ineludible' de dicha convergencia y ha pasado por alto los diversos caminos por los que se logra. En concreto, es necesario analizar la actitud de los principales actores de la red en la interiorización del proceso de cambio. Así, defenderé que los

factores domésticos han desempeñado en ambos casos un papel fundamental en cuanto al ritmo y al alcance de dicha convergencia.

3.1. Dos redes diferentes.

Uno de los principales argumentos de la presente investigación es que la disposición concreta de la red, fruto de un legado de equilibrios dinámicos, condiciona las acciones de los diversos actores y por tanto la agenda de dicha red. Como hemos visto, ante cambios en el entorno, los actores de las comunidades de políticas reaccionan mediante los procedimientos habituales, pese a que se trate de nuevos problemas[10]. Sólo más adelante son adoptadas las innovaciones.

En este sentido, anticipo que la opción por un ajuste unilateral o por otro consensuado vino mediatizada no sólo por las estrategias de los diferentes actores o por un entorno económico dado –similares en ambos casos- sino también porque "se partía de un dibujo dado" (entrev. Nº13). En mi opinión existieron factores estructurales propios a cada red que ayudan a explicar la elección de un tipo u otro de ajuste. Entre ellos destacaría:

a. En la red siderúrgica española de finales de los setenta observamos una mayor dispersión del poder y de la legitimidad que en el caso británico. Esta mayor interdependencia reducía las posibilidades de éxito de proyectos unilaterales e impelía a la búsqueda de acuerdos mayoritarios.
b. El actor 'empresa' estaba profundamente dividido en el caso español, donde el enfrentamiento integrales/comunes impidió

[10] Así, Daugbjerg (1998) mantiene que las características de los actores no son suficientes para explicar las diferentes políticas agrícolas ejecutadas en Suecia y Dinamarca, sino, hay que recurrir a la estructura de las redes.

la articulación de un interés siderúrgico nacional. En el caso británico, BSC, en su condición de mayor productor y único productor público se convertía en 'el' representante de los intereses profesionales del sector cara al gobierno y la opinión pública.

3.2. El Ejecutivo Central como actor principal.

La evidencia empírica demuestra que las políticas dirigidas a sectores particulares son muy propensas a la colusión de intereses empresariales y sindicales con el objeto de asegurarse más fondos públicos que amortigüen el cambio (Simón, 1997:2). Ya he comentado cómo esto había ocurrido en la década de los setenta, lo que había reforzado la posición de los sectores 'profesionales', de tal forma que la estrategia siderúrgica venía entonces marcada por los directivos/propietarios de las empresas, las cuales contaban con abundantes recursos y una larga experiencia de tratos con el Estado y la opinión pública.

Por su parte la Administración carecía del conocimiento y/o la información sobre las condiciones del sector. Incluso en las siderurgias de titularidad pública, el control real que el correspondiente ministerio de Industria pudiera ejercer sobre estos 'dinosaurios' era mucho menor de lo que pudiera parecer en la legislación. Una vez librados los fondos, los gobiernos-accionistas 'confiaban' en que la dirección hiciera bien su trabajo. Todo ello conformaba una 'clásica' *policy community* en la que los intereses 'profesionales' de trabajadores y directivos eran respetados y que contaba con la presencia del Estado como prestamista de último recurso; en la España pre-democrática, ya he comentado que la situación rondaba la 'captura' de la red por los intereses empresariales privados (Fraile, 1992).

La recesión económica posterior a 1973 situó a los gobiernos europeos ante un delicado dilema: por una parte, sindicatos y regiones afectadas presionaban por el alargamiento de los plazos de la reestructuración y la provisión de empleo alternativo; por otro, el

estado de las finanzas públicas y la globalización de los mercados acconsejban un ajuste rápido. En este sentido, la adopción generalizada por parte de los gobiernos occidentales de una estrategia macro-económica de 'desinflación competitiva', suponía programas de austeridad presupuestaria que limitaron de forma definitiva la capacidad de los gobiernos de sostener la industria siderúrgica frente a los mercados. En síntesis, la amplia aceptación del ideario liberal y en concreto, de la primacía del mercado como método óptimo de asignación de recursos obligaban a un replanteamiento de las actividades públicas en la economía.

Paradójicamente los gobiernos centrales vieron su posición reforzada frente a los demás actores de la red. Ante la incapacidad de los actores 'profesionales' (directivos y sindicatos) de consensuar soluciones internas al problema del ajuste industrial, su intervención era más necesaria que nunca. Estos eran los únicos que disponían de los recursos para llevarlos a cabo, lo que puso al descubierto la desigualdad de recursos latente en el seno de la red, desigualdad que el paradigma anterior y la propia situación de bonanza económica habían ocultado. La fragmentación de la comunidad siderúrgica española y su corolario de acusado individualismo obligaron sin duda a un papel más intervencionista y duradero del Estado como el único elemento aglutinante, dotado de legitimidad y recursos económicos.

Asimismo, se puso de manifiesto la debilidad de los canales institucionales políticos clásicos para influir en el proceso. Los Parlamentos se vieron superados por la dimensión de la crisis y las dolorosas opciones que presentaba, sobre todo para los partidos socialdemócratas enfrentados al dilema de ejecutar una política de austeridad y satisfacer las demandas de su electorado. El hecho fue que el ajuste industrial fue discutido y negociado fuera del parlamento, entre los gobiernos y las empresas implicadas, con los sindicatos presentes de forma más o menos formal.

En este contexto compuesto de dilemas *cum* posición reforzada, los gobiernos salidos de las elecciones de 1979 y 1982 elaboraron su propias soluciones al problema del ajuste industrial. Como nos recuerda Boix (1996), todos los gobiernos buscan unos objetivos macro-económicos similares, pero éstos pueden ser

conseguidos mediante unas rutas e instrumentos diferentes. En este sentido, los conservadores trataron de maximizar el crecimiento y los socialdemócratas de compatibilizar eficiencia económica y solidaridad social.

3.2.1. Gran Bretaña.

Rodeado de un conjunto de experiencias de ajustes graduales, el caso británico es excepcional por su radicalismo y rapidez. Así, hubo "carteles de crisis" en Alemania, decisionismo burocrático en Francia o incluso en España, todos los cuales supusieron una reestructuración gradual, atenta a la amortiguación del coste social de cierres y reducciones de plantilla.

Si bien no aparecía explícitamente en su manifiesto electoral de 1979, el entorno de la Primer Ministro rechazaba la idea de comunidad/red como instrumento de actuación frente al ajuste: consideraban que el "tiempo de componendas" había pasado. Un principio que fue mantenido de una forma instintiva y cuasi-dogmática en los primeros años y con mayor solidez una vez que los resultados positivos comenzaron a aparecer. En concreto, la primera administración conservadora (1979-1983) fue clave en el futuro de la política siderúrgica y vino marcada por la traumática experiencia de la huelga en el invierno de 1980-81 y la "conversión" de la dirección de BSC. Esta huelga supuso un replanteamiento de las relaciones entre el ejecutivo y el resto de la comunidad siderúrgica: resultó patente que ni el gobierno estaba dispuesto a dar marcha atrás frente a la presión social, ni los sindicatos eran suficientemente fuertes para evitar los cierres.

Durante la huelga, el gobierno llegó a la conclusión de que no valía con rediseñar la agenda y el discurso del ministerio de industria, sino que sólo tendría éxito si conseguía que el equipo directivo de BSC -el principal actor de la red hasta la fecha- adoptara similares planteamientos a los suyos. La designación de I.McGregor como presidente fue el hecho decisivo, pues contaba con toda la confianza de la Primer Ministro quien le dio el apoyo

político[11] y 'dinero rápido' para plantear una estrategia corporativa sin las cargas heredadas del pasado. Por otra parte McGregor se apoyó en aquellos miembros de la dirección de BSC (como R.Scholey) que creían que los métodos consensuales con los sindicatos utilizados con anterioridad estaban agotados y por otro lado, sólo conducían a soluciones subóptimas. De esta forma, los dos actores conversos al paradigma liberal, formaron una '*advocacy coalition'* que resultó imparable: el único objetivo de la empresa debía ser la vuelta a los beneficios. La nueva sintonía se vio perfectamente reflejada en la 'Steel Act' de 1981:

- Plena autonomía en la gestión: '*let's manager rule*'. En los aspectos del ajuste y en la negociación de cuestiones de precios con otras compañías públicas (British Coal) la gerencia no sufriría interferencias por parte del gobierno.
- Se trataba de una única ayuda ('one off') tras la que no habría nuevas oportunidades. El gobierno estaba dispuesto a realizar un considerable desembolso pero la empresa sería la única responsable de su futuro: de no cumplir los objetivos, sería liquidada. De hecho, la ley reservaba al gobierno plenos poderes en este materia y el desguazamiento progresivo de 'British Shipbuilders' fue un recordatorio permanente a BSC de las funestas consecuencias de no obtener resultados.

Así las cosas, I.McGregor consiguió una rápida compenetración con el equipo dirigente de BSC en torno a una visión más empresarial y pro-mercado. Consecuencia de ello fueron las medidas encaminadas a la reducción de gastos generales, la devolución de responsabilidades a las plantas, etc. El diseño corporativo era una BSC de cuatro grandes plantas integrales completadas con algunas instalaciones acabadoras rentables cercanas a los mercados (HC 308 Sesión q128 1981-82).

[11] Sólo hay que compararla con la relación tormentosa que existió en aquellos años con el presidente de British Leyland, Mr. Edwardes, pese a que este compartiera los planteamientos del gobierno.

La intervención del DTI en el caso de Ravenscraig sólo supuso un retraso en la implantación de dicha visión.

Estas reformas, junto la disciplina producto por los límites de financiación pública (EFL) y la derrota sindical, reforzaron la autoridad de la alta dirección frente a los directivos intermedios; aspecto ausente en la integral española. Estos, más cercanos a los sindicatos e intereses regionales, habían provisto de consejo e información a los primeros, algo que también ocurrió en España; pero en el nuevo contexto, mantener posturas obstruccionistas resultaba suicida.

3.2.2. España.

Estrictamente hablando, la red de políticas siderúrgicas no surgió en España hasta los gobiernos de UCD, en medio de la transición política y la crisis económica. Con anterioridad, lo que existía es una *agency capture* del área industrial por parte de los intereses industriales privados. Durante muchos años, la protección arancelaria, el crédito oficial privilegiado y el aislamiento respecto a la opinión pública habían favorecido una amplia cohesión interna, mayor que en el caso británico. El efecto disciplinador del mercado era reducido, pues los consumidores españoles tenían grandes problemas para aprovisionarse en el extranjero a precios competitivos y eran los propios siderúrgicos quienes acaparaban las licencias de importación (Navarro, 1988). Esto nos explica el éxito de las estrategias colusivas entre empresas –en algunos caso con el apoyo de los nacientes sindicatos-, en su mayoría orientadas al *lobbying* de las autoridades. No obstante, el período 1975-85 puso de manifiesto las bases frágiles de dicho oligopolio, dependiente de la protección pública y la cohesión entre empresas.

La tradicional debilidad y déficit de legitimidad del Estado español, se vio agravado con el cambio de régimen. A los ojos de sindicatos, partidos políticos de izquierda e intereses regionales, los gobiernos de la UCD poseían unas credenciales democráticas

ambiguas, ante la abundancia de miembros (y altos funcionarios) provenientes del Estado franquista. Algo similar le ocurría en aquellas fechas al propio empresariado privado, que aparecía como muy conectado con dicho régimen ante los ojos de unos trabajadores inmersos en un período de fuertes movilizaciones. La pobre competitividad de las empresas, sumada a frecuentes escándalos en la gestión no ayudaron a mejorar su imagen pública. De hecho la idea de la empresa privada como creadora de riqueza sólo ha comenzado a gozar de un apoyo mayoritario en España en la década de los noventa. En este sentido, a lo largo de la industria básica española, los directivos preferían demandar ayudas a la administración antes que afrontar la oposición de los sindicatos a pie de fábrica.

Por ottra parte, en el panorama empresarial, en vez de un 'campeón nacional' como la BSC nos encontramos dos compañías de mediano tamaño, tradicionalmente enemistadas y menos dinámicas que los productores privados, los cuales redoblaron sus ataques a la 'competencia desleal' que en su opinión realizaban AHV y Ensidesa. Las reuniones de éstos últimos estaban marcadas por la desconfianza y la ocultación de datos, pese a la presencia de la administración, la cual era acusada por cada parte de parcialidad en favor de la otra. Como además el abandono del principio de subsidiariedad supuso que Ensidesa no siguiera subordinando su estrategia a la de AHV, la mayoría de intentos de llegar a acuerdos fracasaron. Cada empresa defendía sus propios intereses y recurría a sindicatos[12] e intereses regionales en su intento de obtener más recursos del gobierno central.

Finalmente, la capacidad de órganos comunes como Unesid para lograr acuerdos o planificar un ajuste sectorial resultó desbaratada en la crisis de 1981 que supuso el abandono de la mayoría de los productores privados independientes que formarían

[12] Era frecuente en aquellos años que los lideres sindicales apoyaran a la dirección de la empresa a la hora de renegociar las deudas con la Hacienda y la Seguridad Social públicas.

Siderinsa. En adelante se limitó a labores de recopilación y difusión de información.

Esta creciente fragmentación hizo fracasar la ambición pactista de los gobiernos de la UCD -con fuertes divisiones internas sobre el papel de lo público en la industria- en lo relacionado con la reconversión. El resultado fue un cierto *impasse* mientras se intentaban compatibilizar los intereses enfrentados de las empresas, el derecho a participar en las políticas de actores sociales (sindicatos) y territoriales y las restricciones en el gasto público. Más que grandes planes, encontramos operaciones de salvamento inconexas motivadas por presiones puntuales de carácter social (Navarro, 1990); algo que en aquellos años fue común a muchos gobiernos de centro-derecha, tales como la administración Heath o los conservadores suecos en 1976-80.

Esta 'procedural ambition' consensual se vio reforzada por la llegada de un gobierno, que si bien reformista era ante todo socialdemócrata; de hecho, su enfoque del ajuste industrial se imbricaba perfectamente en el discurso integrador propio de la transición. Dicho esto, y tras haber criticado de manera incesante al anterior gobierno por su pasividad e indecisión, los socialistas llegaron con la promesa 'de tomar decisiones'. Algo facilitado por un mayor margen de actuación derivado de su amplia legitimidad electoral y del inestimable apoyo del sindicato UGT. Así, el papel de coordinador fue sustituido por otro de liderazgo orientado a llevar adelante las reformas "por impopulares que fueran". Una somera comparación entre el decreto de 1981 y el Libro Blanco de 1983 nos indica la reafirmación del papel del ejecutivo central, que en dicho Libro se describía como el único actor capaz de salvar del desastre a gran parte del tejido industrial.

El nuevo gobierno tampoco estuvo exento de contradicciones que mellaran su ímpetu reformista. En primer lugar, el ajuste era considerado una política pública, no estrictamente una cuestión micro-económica; por ello en la definición de los objetivos había que incluir, además de la competitividad de la empresa, el interés estratégico nacional, la justicia social y la equidad territorial. Las decisiones no podían dejarse por tanto en manos de los dirigentes

de las empresas sino que todos los actores debían tomar parte. Así, los socialistas mantuvieron la 'joint decision trap' consensual (Scharpf, 1991) heredada de la UCD y su proceso de toma de decisiones largo, politizado y costoso. El desarrollo típico de los planes de reconversión fue el siguiente:

- El plan técnico de ajuste se filtraba a los medios bien conscientemente bien gracias a elementos descontentos. Así se medía la reacción de los diversos actores sociales, en concreto su grado de oposición y su capcidad de movilizar una coalición de intereses más o menos amplia en contra de las medidas.
- Calibrada la oposición, el ministerio desmentía algunos puntos y reiteraba su deseo de obtener acuerdos con todos los interesados; ello conducía a algunos 'retoques' que superaran vetos.
- Finalmente se llegaba en apariencia parciales pero aceptados tácitamente por las partes. Tras ello, los planes eran objeto de una rápida ejecución.

Como hemos visto, la multiplicidad de objetivos terminó por producir soluciones subóptimas y así la postura socialdemócrata de compatibilizar solidaridad-eficiencia fue haciéndose insostenible. A medida que los planes no cumplían los objetivos y la factura aumentaba, se fue terminando la paciencia de los dirigentes de Industria y de Hacienda (esta escasa desde un comienzo) que pasaron a defender una menor intervención pública en todo lo concerniente a la reconversión, en beneficio de los mecanismos de mercado.

3.3. Las Instituciones Comunitarias.

La primera reacción de los estados miembros de la CEE ante la crisis siderúrgica fue recurrir a soluciones de ámbito nacional, bajo el paraguas arancelario CECA. No obstante, el alto grado de

interdependencia alcanzado en los mercados comunitarios exigía una solución coordinada en un escala supranacional que evitara la catástrofe[13]. Los planes realizados a espaldas de la realidad comunitaria tenían pocas posibilidades de éxito: así, el ajuste británico en medio de la contemporización de su competidores produjo en un primer momento la pérdida de cuota doméstica frente a las importaciones, lo cual agravó la dimensión de su ajuste. En este contexto, la Comisión obtuvo un amplio mandato de parte del maniobra de gobiernos y empresas para negociar los planes de ajuste y reducción de capacidad. Además, ya hemos visto que el recurso a la autoridad comunitaria reducía los costes políticos de ejecutar políticas disciplinarias[14], al situar las decisiones en un ámbito más alejado de las presiones sociales domésticas. Por otra parte, la Comisión has estado dispuesta en muchas ocasiones a correr con los costes de la impopularidad con tal de que las políticas fueran ejecutadas.

Así, el desplazamiento del punto de decisión de las políticas siderúrgicas hacia Bruselas fue confirmado por los acuerdos de finales de 1983 sobre eliminación de ayudas, flexibilización del sistema Davignon y adhesión de los países ibéricos. El sistema de cuotas instituía una competición ordenada que permitía el mantenimiento de los flujos y cuotas de mercado tradicionales[15] independientemente de la competitividad de cada empresa[16] (Messerlin, 1987). En un principio, fueron las empresas y sus

---

[13] En otros sectores manufactureros tradicionalmente protegidos (defensa, aeronáutica) este consenso ha sido obtenido más recientemente, en buena medida por la ausencia de organismos comunes.

[14] Las consecuencias políticas del ajuste siderúrgico no deben ser desestimadas. Así, por ejemplo, el anuncio de cierres derribó al gobierno belga en 1981, provocó graves disturbios en la Lorena en 1978 y 1984.

[15] En teoría, las cuotas se negociaban en Eurofer trimestralmente, pero la necesidad de obtener unanimidad hacía muy difícil cualquier redistribución de importancia.

[16] Por ello cualquier proyecto de adquisición transnacional en el interior de Europa debía hacerse con cautela y diplomacia (*The Economist*, 20-2-1988).

gobiernos los que decidieron las estrategias concretas de ajuste por lo que sus plazos y características debieron más a cuestiones domésticas que a una planificación europea. No obstante, con el paso de la década el menú de opciones en el ámbito CECA se fue reduciendo y las líneas maestras del ajuste nacional convergieron. Proceso facilitado por la existencia del tratado CECA y de Eurofer de cara al intercambio de experiencias.

Convergencia en torno a un consenso liberalizador, pues dentro de los círculos siderúrgicos y políticos europeos fue constituyéndose una 'advocacy coalition' liberal que incluía la DGIV, los países 'liberales' (siempre que tuvieran siderurgias competitivas) y los productores eléctricos. En concreto, la influencia de estos aceristas 'independientes' -agrupados en EISA- ha sido creciente en Bruselas, lo que ha erosionado la posición de Eurofer como 'interlocutor privilegiado'. Su postura contraria a cualquier tipo de ayudas o cárteles públicas ha ido recibiendo un creciente apoyo a medida que la década de los ochenta se acerba a su fin[17]. Por otra parte y pese a su innegable poderío económico, los consumidores de acero han mantenido una posición más bien discreta.

En esta victoria de la coalición liberal en el área de política industrial europea, el gobierno conservador británico ha desempeñado un papel muy destacado, tanto por lo que respecta a su actuación en el Consejo de Industria como a través de sus altos funcionarios (L.Brittan en la DGIV). Como han destacado Dudley y Richardson (1998) no ha sido menor el impacto de BSC dentro del área siderúrgica, pues su privatización y estrategia corporativa se convirtieron en un modelo de referencia para empresas de la Unión y del exterior.

La postura española en temas industriales ha sido tradicionalmente cercana a los países proteccionistas, por lo que la europeización y en concreto el impulso de la política de la

[17] Algo similar ha sucedido en la Política Agrícola Común, entre los bancos, los ministerios de Hacienda nacionales y los grandes agricultores.

competencia comunitaria han sido los factores mucho más importantes a la hora de explicar su evolución que en Gran Bretaña; en particular en lo referente al fin de monopolios públicos o al progresivo recorte de las ayudas públicas. La influencia comunitaria no disminuirá en el futuro, pues por un lado se ha demostrado que cuanto más reguladora es una política, mayor es el margen de maniobra de las instituciones comunitarias y por otro, el punto de partida de las empresas es ya el mercado europeo.

3.4. La derrota de la coalición opositora.

3.4.1. Los sindicatos.

Los trabajadores y sus representantes sindicales han sido tradicionalmente los mayores opositores a cualquier política de ajuste laboral. En la industria pesada, donde el grado de afiliación es muy alto, formaban una fuerza en apariencia formidable a comienzos del proceso; entonces alcanzaron el cenit de su poder e influencia sobre las políticas, frente a unos gobiernos debilitados y al calor de una opinión pública *comprensiva*[18]. Parecía entonces que los líderes sindicales podrían imponer un nuevo equilibrio tanto en el plano político como en el interior de las empresas, lo que se denominó por aquel entonces 'democracia industrial'. En concreto, la actividad de los '*action committees'* surgidos en los lugares amenazados por el primer ajuste laborista de 1974-76 y los acuerdos tripartitos de 1981 con UCD reflejaron su capacidad de veto.

---

[18] Ya he comentado que si bien las secciones siderúrgicas han sido menos radicales que sus homólogos mineras o navales, el movimiento sindical había llegado a finales de los setenta en un estado de fuerte movilización en ambos países.

Si bien los sindicatos siderúrgicos contaban con cuadros más preparados que el conjunto del movimiento y una afiliación disciplinada[19] y combativa, tanto en España como en Gran Bretaña carecían de una tradición de implicación en la estrategia empresarial; por otra parte rotundamente opuesta por la dirección. Sus dirigentes formaban parte del ala moderada del movimiento, que aceptaba el principio de 'the manager should manage'. Las clásicas tácticas de movilización-huelga, se centraban en torno a la negociación del convenio. Así, los diversos testimonios muestran que los experimentos de 'democracia industrial', tales como los 'workers directors' en BSC o la participación de los sindicatos en el Consejo de administración de Ensidesa, no resultaron efectivos. Los primeros fueron incapaces de superar la desconfianza de los directivos y la incomprensión de su antiguos compañeros (entrev. con T.Brennan) y en España, "los sindicatos entraban a discutir el plan y terminaban negociando el convenio" (entrev. con A.Agüera).

En un principio los sindicatos fueron capaces de bloquear el proceso, pero a medida que avanzaba la década, tanto su discurso como sus tácticas resultaron crecientemente ineficaces en el nuevo contexto marcado por gobiernos liberalizadores y un mercado europeo. En España es cierto que UGT mantuvo una relación privilegiada con el gobierno socialista hasta 1987, pero más allá de los aspectos estrictamente laborales, sus planteamientos recibieron una menor atención.

Varias son las razones de su fracaso en adquirir una posición de 'insiders': tardanza en comprender las características del nuevo sistema competitivo, divisiones internas, instrumentos de presión desfasados, falta de preparación y finalmente erosión del apoyo popular. Así, en un principio achacaron la situación deficitaria de las empresas a la falta de inversiones, mala gestión o a una política

[19] De la capacidad organizativa y moderación de los sindicatos española de la integral habla el hecho que en este sector las protestas, salvo excepciones, no motivaron graves desórdenes públicos. Desórdenes que adquirieron especial crudeza en el naval o la minería.

comercial poco agresiva (ISTC, 1979; UGT, 1983); su eje básico de actuación era que el ajuste debía ser voluntario y nunca mediante despidos. De hecho, a la hora de discutir el plan industrial, la cifra 'aceptable' del ajuste –y por tanto la capacidad a mantener- estaba calculada a partir del número de excedentes susceptibles de abandonar la empresa por medios no traumáticos (bajas incentivadas, invalidez, prejubilaciones).

Su enfoque era claramente nacional, incluso chauvinista, lo que les impidió hasta fechas recientes cualquier acción conjunta en Bruselas. Así, los sindicatos británicos consideraban que el aumento de exportaciones del Continente ponía en peligro sus puestos de trabajo y los españoles achacaban las reducciones al *lobby* siderúrgico europeo. De hecho, los representantes de estos últimos en Bruselas encontraron escaso apoyo de sus colegas alemanes o británicos[20], que tachaban a las siderurgias españolas de poco productivas y dependientes de las ayudas publicas.

Si esta actitud introspectiva no les preparó adecuadamente frente al proceso de europeización en marcha, el que la convergencia se hiciera en clave liberal aumentó su aislamiento. Los sindicatos defendían en política económica un 'keynesianismo ingenuo' que les hacía exigir políticas de demanda que permitieran aumentar la facturación y minimizar la cantidad de reducción de empleo; postura que fue perdiendo partidarios entre los demás actores. Ante la carencia de apoyos adecuados dentro de los círculos de poder (alta dirección, gobierno), la repetición de huelgas y movilizaciones sectoriales/generales por parte de un colectivo cada vez menos numeroso terminó siendo poco eficaz[21].

---

[20] Por motivos estrictamente domésticos, esta visión fue evolucionando entre los sindicatos británicos, quienes terminaron por considerar la escena europea como un terreno más *comprensivo* con sus demandas que el de Londres (Teague, 1995).

[21] De acuerdo con la OCDE, a mediado de los noventa, la conflictividad laboral en la Europa Occidental se había reducido a niveles históricos (FT, 9-3-1996). Si en 1984-95 se perdieron 122 días de trabajo por cada 1.000 empleados, la cifra bajo a 145 en el quinquenio posterior y a 100 en 1990-95.

Además de enfrentarse a un entorno cada vez más hostil, el movimiento sindical debía superar sus divisiones endémicas. En países como Reino Unido (1979-81) y Francia (1984-86), la temprana derrota sindical abrió el camino a ajustes rápidos y radicales, el cual los sindicatos se contentaron a obtener las mejores condiciones de salida posibles. En gran medida la consiguieron, pues sólo en el Reino Unido hubo una cifra apreciable de despidos[22] en los primeros años. Por el contrario, en países como Italia, Alemania y España, tanto gobiernos como direcciones de empresas siderúrgicas se acostumbraron a una estrategia de desgaste (*game of attrition*) y de fomento de las divisiones intra-sindicales como forma de vencer la resistencia.

La sorprendente unidad de los siderúrgicos británicos durante la huelga no sobrevivió al período posterior, marcado por la impotencia y la frustración ante los ajustes masivos de personal. Por su parte, en los momentos claves de la reconversión española, UGT y CC.OO. tomaron posturas opuestas, motivados más bien por cuestiones extra-laborales. Ni siquiera la unidad de acción aprobada por sus direcciones evitó años después las diferencias entre ambos en la negociación del plan CSI de 1992-93.

Asimismo su posición se ha debilitado a nivel de planta, como lo muestra el avance de la descentralización de las relaciones laborales, un objetivo largamente deseado por las direcciones siderúrgicas, tanto por motivos de flexibilidad como de debilitamiento sindical. Así, la dirección de BSC consiguió dar en los ochenta la vuelta al proceso de centralización vivido en la década previa: las negociaciones de ámbito nacional finalizaron en 1989, lo que supuso el golpe de gracia al papel de los sindicatos como actor nacional capaz de influir sobre las estrategia corporativa de BS. Pese a sus reiterados intentos, CSI no logró llevar la negociación a nivel de planta con anterioridad a su privatización. Encontramos representantes de UGT y CC.OO. en

[22] La inmensa mayoría de los excedentes laborales fue resuelto mediante pre-jubilaciones (a los 50 años en Francia e Italia, a los 52 en España), bajas incentivadas, reducción de jornada o recolocación.

el Consejo de administración de Ensidesa[23] (desde 1986) y luego en CSI; de hecho, sus secretarios generales del Metal siguen sentándose en el Consejo de Aceralia. Este tipo de *Conseil de Surveillance* -corriente en Centroeuropa-, ha sido aceptado por Arbed en un primer momento.

Si bien han perdido influencia *política* en cuanto al ajuste, no podemos extrapolar esta marginación a otras áreas de políticas, al menos en España. De hecho, el movimiento sindical allí ha mostrado una notable capacidad de adaptación a las nuevas condiciones políticas y económicas; los convenios siguen siendo una pieza clave del sistema y su nivel de afiliación había recuperado en 1994 los niveles de 1978 -Comisiones y UGT suman 1,5m de afiliados. Por el contrario, el panorama en Gran Bretaña es notoriamente más sombrío para los sindicatos.

3.4.2. Las 'union sacrées'.

El otro pilar de la coalición opositora estaba formado por las comunidades locales directamente afectadas por el reajuste industrial. En los capítulos anteriores hemos visto cómo diversos intereses locales y regionales, ante el riesgo de desmantelamiento de una planta determinada, formaron plataformas que en territorios dotadas de una fuerte personalidad histórica (Escocia, País de Gales, País Vasco, Asturias) alcanzaron una indudable repercusión social y política[24]; tanta que los gobiernos centrales no podían obviarlas a riesgo de enajenarse a la opinión pública de dichas regiones. En este sentido, el objetivo de dichas coaliciones era

---

[23] En 1986, gobierno y sindicatos acordaron que todos aquellos sindicatos con una representación superior al 25%, tendrían un puesto en los consejos de Administración de las empresas públicas.

[24] Así por ejemplo, las plantas de Rheinehausen (Rhur) o de Bremen, Taranto y Bagnoli (Italia), Ravenscraig (Escocia), Altos Hornos de Vizcaya (País Vasco) o las plantas lorenesas.

mantener el problema dentro del debate público y así atraer el apoyo de la 'sociedad' y de los políticos.

La evolución de su influencia fue paralela a la de los sindicatos, esto es de marginación a partir de una posición muy sólida a fines de los setenta. Su propia heterogeneidad interna terminó por afectar gravemente a su capacidad de influir en las politices. De naturaleza espasmódica y defensiva, tuvieron grandes dificultades a la hora de elaborar soluciones que no pasaran por la agregación de intereses y un cierto numantinismo en el nivel de principios, lo que originaba planes maximalistas. Planes que eran fácilmente tachados como 'localistas-insolidarios' y desfasados por 'expertos' y políticos. Estas '*union sacrées'* tendían a disolverse con la misma facilidad con que fueron creadas una vez que la situación parecía solucionarse bien mediante concesiones de la empresa o compensaciones por parte del gobierno.

Estas características les ponían en una situación de desventaja frente a una estrategia decidida por parte de la dirección o del ministerio correspondiente. Os gobeirnos supieron acompañar los ajustes de contrapartidas visibles, bien derivadas del sistema general de bienestar social o bien de programas sectoriales concretos. Con mayor o menor grado de dotación presupuestaria y eficacia, se mostraron dispuestos a conceder ayudas, regímenes especiales orientados a la recuperación económica de estas zonas degradadas. Estas ayudas contribuyeron a paliar parte de las consecuencias inmediatas de los cierres y a reducir el sentimiento de abandono por parte de las autoridades.

Finalmente, como ya he indicado, la movilización sindical es un instrumento que debe ser dosificado. Tras décadas de planes de ajuste, el colectivo afectado era menor así como su impacto económico y la población fue aceptando con resignación los cierres. El resultado fue la erosión de su base social de apoyo; algo conectado tanto con una reducción de las expectativas sociales en cuanto al papel de lo público en el área industrial como a la constatación de que las condiciones de salida de estos trabajadores eran mucho mejores que los de sus compañeros de otros sectores.

En este sentido, la relación de las coaliciones locales con las estructuras sindicales fue en ocasiones difícil, pues si bien las secciones sindicales o el comité de empresa formaban el pilar del movimiento, a escala nacional los sindicatos debían mantener una actitud más circunspecta. El primer interés de las federaciones era mantener la cohesión interna, por lo que sus política oficial debía aparecer como imparcial y satisfactoria a ojos de todas las secciones. De la alta disciplina interna de los afiliados y el prestigio de sus líderes habla el que pudieran lograrlo; salvo casos aislados (Sagunto) las secciones no abandonaron el sindicato en ninguno d elos dos países. Sin duda, esta ssolidez restó margen de actuación a las coaliciones locales.

En una primera aproximación, podríamos decir que estas coaliciones sólo retrasaron lo inevitable. No obstante, este retraso de los cierres junto con las medidas de amortiguación social ejecutadas marcaron una clara diferencia con lo ocurrido en otros países como Estados Unidos.

En cuanto a la recuperación económica de las zonas afectadas, coexisten luces y sombras. En España, el éxito de Sagunto es evidente así como el fracaso de las ZUR en las zonas más afectadas[25], en lo que sigue siendo un problema de difícil resolución para las administraciones. En Gran Bretaña, la evidencia es también contradictoria (Corby entre las positivas y Consett como negativa) y depende de las fuentes; mi experiencia del caso escocés me indica que la diversificación y recuperación de dichas zonas está más avanzada que en España.

3.5. Una renovada mentalidad empresarial.

[25] De acuerdo con el MINER (1991:171), las ZUR habrían creado en el período 1984-91, 32.000 empleos, esto es sólo un tercio de los destruidos por la reconversión; el costo unitario superaba los 3millones de pts.

Como hemos podido observar, la creciente asimetría de poder existente en el interior de las redes siderúrgicas en favor a los ejecutivos centrales, no se tradujo en una mayor intervención de éstas. Por el contrario, lo que se dio fue una delegación de autoridad en beneficio de las direcciones de las empresas como forma más eficiente de asegurar su competitividad. Tras un período de *gestión política,* el liderazgo de la redes fue devuelto a unas empresas siderúrgicas cuyos dirigentes defendían una nueva visión sobre cuáles debían ser los objetivos de sus empresas.

En este sentido, la empresa como organización "viva" es un aspecto que tiende ser obviado en los análisis de políticas públicas, más centrados en cuestiones políticas o sociales de ámbito supra-empresarial. No obstante, en la presente investigación he intentado resaltar el impacto que sobre las políticas ejecutadas tuvo la profunda transformación ocurrida en el interior de las empresas, tanto en su estrategia y modos de gestión como en lo que ha venido en llamarse 'cultura corporativa'.

Comenzamos el período con una industria tradicional en sus modos de gestión e intensiva en mano de obra. Los acuerdos de productores y una tradicional visión "ingenieril" del sector habían tolerado amplias ineficiencias, escasa atención por la labor comercial y un exceso de inversiones fijas. Un panorama bien diferente de la situación de la industria siderúrgica a mediados de los noventa, marcado por las siguientes características:

a. Reducción del número de plantas. Si en 1978, BSC producía acero en 25 plantas diferentes (100 en 1950), en la actualidad cuatro plantas integrales y dos acerías eléctricas alcanzan producciones similares y otro tanto podríamos decir del caso español. En un sector tan intensivo en capital como el siderúrgico, donde las rotaciones son muy bajas (cercanas a 1), la saturación de las instalaciones es un aspecto clave de la rentabilidad.
b. Concentración en torno a sus actividades estratégicas. Por lo general, las estrategias 'todo acero' han resultado exitosas de tal forma que pocas empresas siderúrgicas han podido

diversificarse satisfactoriamente (Thyssen o Mannesmann y algunas japonesas).

c. Reducción del coste laboral. Este sector cuenta en la actualidad con unas plantillas no sólo ajustadas, sino rejuvenecidas y dotadas de mayor formación. En empresas como BSC y Usinor, la pérdida de poder los sindicatos ha abierto las puertas a sucesivos acuerdos de flexibilización del trabajo: reducción de las categorías profesionales, desarrollo de la polivalencia o del trabajo en equipo. En España, la política de personal de estas empresas se ha limitado a la reducción de la plantilla de la forma menos 'traumática' posible; los aspectos antes mencionados sólo en fechas recientes han entrado en la agenda.
d. Esfuerzo en I+D: las empresas siderúrgicas destinan en la actualidad en torno al 1-2% de su facturación a este terreno y los proyectos comunes son abundantes (ULSAB, ULSAC). Ello ha desembocado en el diseño de nuevos productos siderúrgicos, de mayor resistencia y menor peso[26] que han permitido a la siderurgia hacer frente a la competencia de materiales alternativos (aluminio, plásticos) e incluso recuperar partes de mercado; así en la construcción de edificios en perjuicio del cemento. Asimismo, los avances en seguridad y protección ambiental han sido considerables[27].
e. El propio estilo de gestión ha variado de forma radical y con él las culturas organizativas. Así, a lo largo de la década de los ochenta se ha ido abriendo paso un nuevo tipo de directivo siderúrgico, alejado del modelo paternalista/buro-crático anterior y dotado de una visión más agresiva y empresarial, centrada en el beneficio y no tanto en el logro de ayudas públicas. Si antes dominaba una estrecha visión de la competitividad según la cual bastaban la reducción de

[26] Así el espesor medio de la hojalata ha pasado de 0,21mm en 1975 a menos de 0,1mm en la actualidad.

[27] Entre 1975 y 1996, la siderurgia europea ha reducido sus emisiones de CO2 en un 40% (*Les Echos*, 7-6-99).

plantillas y contar con instalaciones más grandes y modernas[28], ahora las siderurgias más avanzadas comprenden que en el nuevo entorno competitivo lo primordial es la satisfacción del cliente mediante una oferta flexible e individualizada. Así, la política comercial –e incluso el márketing- abandona su posición secundaria previa.

f. El éxito comercial de los aceristas independientes ha ofrecido a los productores integrales abundantes ejemplos a imitar (benchmarking). Empresas como Nucor, C-Steel Sherness, Tokyo Steel o Ispat han sido pioneras en la introducción de los avances antes mencionados.

Dicho esto, hay que indicar que el éxito de esta retirada de lo público se debe en gran medida a los numerosos recursos destinados por sucesivos gobiernos a la reestructuración de su sector público empresarial. Tanto en Gran Bretaña como en España hemos asistido a la renovación de los cuadros directivos, mejoras en la gestión financiera, reducción del exceso de plantillas e impulso de una mentalidad empresarial entre sus cuadros directivos. Los 'nuevos gestores'[29] recibieron una herencia más saneada que sus predecesores así como una amplia autonomía por parte de sus gobiernos o accionistas institucionales para llevar a cabo la reestructuración. Así, a través de la reducción de costos (saturación de las instalaciones y uso de tecnologías apropiadas), la mejora de la calidad y la identificación de los mercados claves, empresas como British Steel, Nippon Steel o Usinor han visto mejorar de forma sorprendente sus índices de productividad (Ahlbrandt, 1996:80).

---

[28] De hecho, la tradicional confianza en las economías de escala está siendo puesta en cuestión por diversos estudios que sostienen que los altos costes fijos originados y la rigidez frente a ciclos bajistas suponen unas 'deseconomías de escala' que pueden ser tan importantes.

[29] Entre ellos destacan I.McGregor y R.Scholey en British Steel, F.Mer en Usinor-Sacilor, H.Crommer en Krupp-Hoesch o García Hermoso y su equipo en CSI.

Conscientes de su recuperada competitividad, estos directivos pasaron a engrosar dentro de Eurofer las filas de los partidarios de eliminar los restos del mercado regulado. La 'retirada' de los agentes públicos, la eliminación de cuotas comunitarias y el fin de las 'áreas de influencia' han facilitado una serie de fusiones, compras y privatizaciones que están transformado de forma definitiva el panorama siderúrgico europeo. Por su parte, la Comisión siempre ha alentado los acuerdos intra-comunitarios. Esta toma de posiciones ha tenido lugar tanto en el área de producción como de distribución –almacenistas-, verdadera pieza clave en la entrada en los mercados europeos. A mediados de los noventa, la tasa de penetración de los socios europeos en cualquiera de los grandes mercados nacionales de la UE ronda el 40%, con lo que ya se puede hablar de un mercado integrado europeo.

De la marginación de sindicatos y coaliciones locales, podemos extraer la siguiente lectura: una estrategia de *outsider* puede ser útil en cambiar la imagen del problema o alcanzar un puesto en la mesa de negociación. No obstante, es necesaria obtener legitimidad como 'insider' para consolidarse en dicha mesa; así, estos actores no consiguieron nunca pasar a ese status en España y lo perdieron en Gran Bretaña a comienzos de los ochenta. El caso contrario viene representado por los gobiernos autonómicos españoles, a quienes el proceso de descentralización ha ido dotando de una renovada legitimidad y de la mayoría de competencias en el área denominada vagamente como *fomento industrial* (Velasco et. al., 1998).

4. Privatización y convergencia.

He mencionado anteriormente la importancia de considerar que las políticas no son ismplemente un conjunto de medidas 'objetivas' sino que vienen acompañadas de una serie de ideas y valores. En esta sección trataré el aspecto 'ideológico' del cambio de políticas que complementa el anterior. Para ello, considero que

la dualidad 'policy image'-'policy venue' propuesta por Baumgartner y Jones (1993) resulta muy adecuada. Si en la anterior sección nos hemos centrado en la modificación de la 'venue', esto es, cómo el número de los participantes en la red y su influencia relativa iba evolucionado hacia la marginación de los actores opuestos al ajuste y a la concentración de poderes en manos de los gobiernos, aquí me centraré en la imagen de las políticas. Considero que el recurso al concepto de *imagen* es necesario pues las alteraciones de la lista de participantes o su marginación no resultan suficientes para explicar los cambios.

En este sentido, hemos asistido a una variación del discurso político y de la imagen pública del ajuste industrial, en un sentido pro-liberalizador. La definición del problema ha sido modificada en tal medida que el ajuste de la industria pesada ha pasado de ser considerado una medida estratégica, legítimamente ejecutada por el Estado en beneficio del tejido productivo nacional, a convertirse en un problema endémico del gobierno y una muestra proverbial de las ineficiencias generadas por su intervención en el área industrial: en 1983 era *la solución* y en los noventa *el problema*. Independientemente que fuera perseguida desde un primer momento o más bien fruto de un tortuoso proceso de aprendizaje, evolución ideológica y emulación, gracias al apoyo inestimable de los gobiernos, a lo largo de toda la UE el problema del ajuste industrial ha quedado redefinido, privatizado.

Por ello, el ámbito de lo "público" -responsabilidad del gobierno- en esta área se ha visto reducida al impulso de las externalidades positivas (política de formación, investigación, etc.) y a mitigar las consecuencias extra-económicas del logro de dicho objetivo. La dimensión social del ajuste viene definida ahora como 'no-política industrial' sino política regional o incluso asistencial. Dado que la intervención pública fue fundamental en la creación y mantenimiento de dichas redes, su descalificación puso en tela de juicio la continuidad de las mismas.

Esta evolución no se explica sólo por el fracaso económico de buena parte de los ajustes bajo protección pública sino también por el cambio de paradigma de políticas en torno al papel del

Estado en la economía que ha sido común a la mayoría de los gobiernos occidentales. Su papel ha sido muy activo en la difusión de este paradigma, pues no olvidemos que la definición de un problema es en muchos casos una mera representación estratégica de una situación. En la Europa post-Maastricht el menú de opciones en materia industrial de las diversas administraciones está claramente delimitado por las política de la competencia.

El caso británico es muy revelador por su carácter pionero y así uno de los primeros objetivos de los gobiernos conservadores fue no sólo la marginación de los actores opuestos a un ajuste rápido (*policy venue*), sino también de la privatización de la imagen del 'problema', como así lo indicaba su discurso político: *rolling back the State*. El cambio de valores y reglas de interacción en el interior de las redes no fue sólo un resultado del pragmatismo de las autoridades ante la acumulación de experiencias negativas, sino de un intento consciente de ruptura con el pasado. En países como España la privatización -primero del problema y luego de las instalaciones- ha resultado 'la solución' al espinoso problema de cómo gestionar las empresa públicas[30]. De esta forma, a la altura de 1998 no quedaba ninguna siderurgia pública de importancia en la UE.

El resultado final ha sido «un cambio de tercer orden» (Daugjberg, 1996:9) en las redes: no sólo los objetivos han sido modificados, sino las normas de interacción y los valores centrales. Por un lado, el número de actores principales se ha reducido a dos o tres: empresas, Comisión y gobiernos nacionales; por otro, la *governance structure* es de carácter privado, empresarial y el proceso de toma de decisiones se realiza dentro de un paradigma no-intervencionista. Los estados miembros -y la Comisión- parecen dispuestos por fin a abandonar el área siderúrgica «a las fuerzas del mercado»; bien sea porque cuentan con siderurgias competitivas, bien porque renuncian a seguir sosteniendo empresas de dudoso futuro (España, Italia).

---

[30] Así, es esclarecedor que cuestiones antaño tan espinosas como la propiedad pública/privada o los objetivos de la industria siderúrgica ya no sea una materia de debate y hayan desaparecido de la agenda política.

4.1. Gran Bretaña.

> «[la política industrial española] se orientó a dar una cierta viabilidad a los sectores en crisis y, al mismo tiempo, una reducción a medio plazo de su capacidad succionadora de recursos nacionales" (Solchaga, 1997:57).

Como ya he indicado, la vía británica partió de un objetivo "instintivo" del gobierno por modificar el *policy discourse*, la imagen del problema: éste debía ser una cuestión puramente empresarial por lo que buena parte de los intentos de presionar al gobierno conservador fueron presentados como una injerencia en los asuntos de la compañía. Por el mismo motivo, cualquier plan de base sectorial que incluyera empresas públicas y privadas fue rechazado. En este sentido, el gobierno reiteró la importancia de la competitividad y la primacía del empresariado privado frente al gestor público.

No obstante la retórica oficial, en sus comienzos la empresa estaba al borde de la bancarrota por lo que Industria intervino de forma masiva. Si bien su éxito en reducir las aportaciones a corto plazo fue mucho menor, el alto número de despidos y pagos 'one off' a los excedentes originó que el coste laboral a medio plazo fuera muy inferior a otros casos y la proporción de dinero público destinada a inversiones en instalaciones y reestructuración financiera fuera mayor.

La fase de politización, en la cual la cuestión permanece en lo alto de la agenda, fue relativamente corta en el caso británico. La derrota sindical en la huelga de 1981 y la oleada subsiguiente de reducciones de empleo, dislocaron los vínculos de la red: la lógica de mercado se fue imponiendo a las presiones políticas y burocráticas. La intervención de los funcionarios, importante en la década de los setenta, fue atenuada pues el gobierno redujo al mínimo las reuniones entre funcionarios y directivos de BSC. Todo ello reposaba en la confianza depositada por el gobierno en la dirección; de hecho la intervención pública fue inferior en el caso siderúrgico que en British Leyland o British Shipbuilders

(Marklew, 1995:11). Cuando en torno a 1985 BSC volvió a dar beneficios, la cuestión desapareció de la agenda británica, si bien seguiría presente en algunas regiones, como Escocia o el Sur de Gales.

La privatización del problema en cuanto a la gestión fue profunda y precedió en varios años a la venta de sus activos. De hecho, la inminencia de la venta generó unas expectativas de cambio que reforzaron la posición de la alta dirección, tanto en BSC como en otras emporcases en vías de privatización. En los siguientes años, sólo la cuestión de Ravenscraig originó un debate político; como hemos visto, finalmente se dio un cierto grado de intervención-consejo gubernamental y de '*politics as usual'*. Pero incluso en el caso de la planta escocesa se puso de manifiesto la inexistencia de mecanismos políticos de presión (*leverage*) sobre la estrategia de la empresa, lo que nos habla del vaciamiento real de la red.

4.2. España.

Por el contrario, en España, la fase de politización fue duradera y se ha extendido hasta comienzos de los noventa (quince años). No se originó una coalición entre la administración y los directivos de las empresas en torno a la competitividad como objetivo principal. De hecho durante la década de los ochenta, el discurso gubernamental siguió siendo consensual y centrada en el equilibrio eficiencia económica-solidaridad social y territorial. Dentro de su programa de reformas económicas, la reconversión industrial adquirió una relevancia pública que ningún otro programa de política industrial ha conseguido. Para una economía como la española, el esfuerzo fue importante y superior en términos relativos a la media europea; en el período 1982-87, el MINER absorbió alrededor del 5% del presupuesto anual. En particular, fueron las medidas reconversoras y de apoyo a la empresa pública las que absorbieron la mayoría de los recursos del

ministerio; las ayudas a esta última supusieron en torno al 1,5% del PIB en el período 1987-96. (García Tabuenca, 1999)[31].

Si bien a diferencia de sus predecesores, los gobiernos socialistas sí tomaron decisiones, en algunos casos impopulares, el riesgo político se mantuvo bajo control al haberse asegurado con anterioridad un 'apoyo suficiente' de los actores de la red. Un somero análisis de las cifras invertidas refuerza el argumento según el cual el objetivo principal de la reconversión fue la reducción del coste social de la crisis económica, no tanto la reindustrialización o la mejora del capital humano. Así, las inversiones en capital apenas alcanzaron el 20% del total de 4,3b de fondos públicos absorbidos en el período 1979-93; la parte del león la llevaron las ayudas financieras y el ajuste laboral (*El País*, 28-12-1997). La atención destinada a lo social permitió que una vez aprobados los planes, la reducción de plantilla se efectuara con rapidez y sin problemas.

Desde una perspectiva general este ajuste 'dosificado' ha tenido unos costes de oportunidad innegables, pues gran cantidad de recursos públicos han sido inmovilizados en sectores de demanda débil. Ello en perjuicio de la promoción de los sectores emergentes o de otras medidas favorecedoras de la competitividad como la innovación, la internacionalización o la gestión de la calidad (Castañer, 1998).

La permanencia de la comunidad de políticas de la siderurgia integral, la insistencia en el consenso y la permanencia del ritual negociador[32] no deben hacer pensar en que nada ha cambiado desde los 'cárteles de crisis' de finales de los setenta. En primer

---

[31] No olvidemos que aparte de los sectores de la RI clásica existen otros como la minería. Cuervo (1999) estima que 1986-96, Hunosa-Figaredo ha recibido 1,2 billones de ptas. de los contribuyentes.

[32] En los momentos de crisis, dirigentes del ministerio y de las empresas se han reunido periódicamente con líderes sindicales y directivos durante agotadoras sesiones, mientras en el exterior se producía la movilización de los intereses locales/regionales afectados, en demanda de una mayor intervención pública.

lugar ni siquiera entonces podemos hablar de acuerdos neo-corporativos; estoy de acuerdo con Heywood (1998) cuando indica que reuniones y firmas de acuerdo tripartitas no indican que el proceso de elaboración de políticas industriales así lo sea. De hecho, en la mayoría de los casos se trataba simplemente de acuerdos de ejecución. El ejecutivo central se consideraba en gran medida como el único actor dotado de una visión global e imparcial; los otros, ya fueran trabajadores o gobiernos regionales[33] eran vistos como portadores de intereses particulares (Malaret, 1991).

Dicho todo esto, considero que la serie de profundos cambios que han tenido lugar tanto en cuanto a los contenidos -que reflejan los valores dominantes de la red- como en los equilibrios de poder internos han pasado factura. Más allá del ritual de consultas y de los buenos deseos, la práctica española nos indica hasta qué punto la interacción dentro de las comunidades sectoriales se ha vaciado de sentido.

El área que intervención pública considerada *adecuada* en los noventa está muy alejado del de los setenta y en la actualidad, resulta socialmente aceptable que el objetivo primordial de una empresa debe ser la competitividad. La oposición social las privatizaciones ha sido reducida en ambos países, lo que indica la marginación de los actores opuestos a ellas (sindicatos y coaliciones locales). La opinión pública sigue volcándose cuando considera que algún grupo de trabajadores son atropellados por el gobierno, como ocurrió con los mineros británicos en 1992 (Turner, 1997), pero algunas concesiones bien publicitadas desactivan el proceso. De ehcho, la siderurgia y sus trabajadores han pasado de ser un elemento estratégico y simbólico de la herencia industrial, a convertirse en un grupo de interés más: mientras la idea de la 'excepción agrícola' es defendida por parte de

[33]Sólo cuando -a partir de 1989- los socialistas perdieron la mayoría absoluta en el Parlamento, el Gobierno buscó acuerdos con los partidos nacionalistas.

la opinión pública europea (Skogstad, 1998)[34], la excepción CECA parece pertenecer a otros tiempos y su continuidad carece de apoyos.

En este sentido, la siderurgia -o el sector naval- no son 'utilities' -como el agua o la electricidad- donde la necesidad de regulación obliga a la presencia de las autoridades públicas y a la consiguiente politización (Maloney y Richardson, 1996:6). Perdido el componente estratégico, la siderurgia al igual que la inmensa mayoría de los sectores industriales se auto-regulan vía mercado. Si bien hablar de libre competencia en un sector como el siderúrgico es un tanto prematuro, los avances dados en materias como el desarme arancelario o la reducción de las ayudas estatales han sido notorios y se han acelerado en los últimos tiempos; el nivel de fusiones transnacionales no es sino una consecuencia de ello. Así, hemos pasado de unos mercados nacionales más o menos protegidos a un mercado del acero europeo e incluso –todo lo imperfectamente que se quiera- global.

Esto supone en la práctica que el plan industrial lo realiza la dirección de la empresa y no se discute *realmente* en reuniones tripartitas con los representantes de los trabajadores y la autoridad pública. Lo más que pueden hacer sindicatos y coaliciones locales es maximizar el nivel de ayudas públicas de acompañamiento. Es en este momento y no antes cuando intervienen la administraciones públicas.

5. La reconversión siderúrgica española: evaluación.

No obstante las dificultades de todo proceso evaluatorio, en una investigación doctoral no podemos sustraer a una consideración normativa siquiera somera de nuestro caso. Sin caer en el vilipendio de toda actividad pública, debo indicar que

[34] Similar pérdida de la excepcionalidad ha sufrido la agricultura americana (Coleman, 1998). Allí, el agricultor ha pasado de poseer una imagen de 'productos de alimentos para la nación' a ser considerado un empresario.

sostengo una visión "realista" de las políticas públicas, de acuerdo con la cual la gobernación es en esencia una actividad compleja y proclive por tanto a los fracasos (Bovens y 't Hart, 1996).

> "*Policy fiasco* is a negative event that is perceived by a socially and politically significant group of people in the community to be at least partialy caused by avoidable and blameworthy failures of public policy-makers". Bovens y Hart, 1996: 15.

Durante la última década, un gran número de directivos siderúrgicos y de políticos han considerado a British Steel y a su privatización como el modelo a seguir, contraponiéndolo a otros ajustes menos eficientes en un sentido micro-económico. En el otro extremo, el ajuste siderúrgico español y en general su reconversión industrial han recibido un varapalo casi unánime por parte de la literatura (Navarro, 1990; Buesa y Molero, 1998). En verdad, en términos estrictamente económicos resulta difícil mantener otra valoración de la reconversión. El programa ha obtenido unos resultados económicos inferiores a los efectuados por otros gobiernos, ya fueran de similar corte ideológico como en Francia (Smith, R. 1998:15) o de otro diferente, como ocurre en nuestro caso. No sólo los sectores en reconversión españoles han absorbido relativamente más fondos que sus homólogos europeos, sino que lo que se ha mantenido en explotación presentaban una competitividad irregular a comienzos de los noventa.

En concreto, el ajuste de la siderurgia integral ha costado en veinte años casi 2 billones de pesetas mientras que los ingresos por su venta han sido de 240 millones, esto es, un 12-15% de lo invertido. Por el contrario el Estado británico se embolsó 2.500m de libras, la mitad de lo invertido desde 1979 y en torno a un tercio de lo destinado a ella desde 1967. Si utilizásemos moneda constante, la diferencia sería aún mayor.

Sobre las causas de estos magros resultados, poco habría que aportar a las críticas provenientes de la literatura:

- Subordinación de los aspectos comerciales o de gestión empresarial a un paradigma 'ingenieril' en el que primaban objetivos como el logro de una plantilla ajustada y unas instalaciones modernas (Castañer, 1998).
- Aplazamiento del saneamiento financiero. En el caso español, el altísimo endeudamiento era una consecuencia casi inevitable del carácter gradual y corto-placista de los acuerdos; esto reducían el problema de manera sólo temporal. Por contra, en Gran Bretaña el saneamiento de 1980-83 permitió una reestructuración profunda de los pasivos, que en España tuvo que esperar hasta 1993.
- Los ampliamente comentados defectos de la empresa pública española: multiplicidad de objetivos, interferencias políticas, ausencia de incentivos para lograr una mayor eficiencia.
- Aplazamiento de la fusión empresarial. La evidencia europea indica que los resultados económicos fueron superiores en aquellos países que asistieron a un proceso temprano de concentración empresarial de la siderurgia pública. Así ocurrió en el Reino Unido, Francia o Italia (un ejemplo más discutible) mientras que otros como España arrastraban a comienzos de los noventa una fragmentaria estructura de propiedad y una endémica duplicación de las inversiones.

Todo ello refleja una política orientada al apaciguamiento, a la solución de los problemas urgentes en un ejercicio de «problem-management». En este sentido, hay que indicar que la denominación de "fracaso" o "éxito" es subjetiva y depende tanto de la perspectiva del evaluador como del período en el que realiza su juicio. Casi todos los programas de política públicas son complejos, con objetivos implícitos no siempre concordantes con los explícitos y ambos en continua evolución.

Así, calificar la RI como un sonoro fracaso supondría obviar todos los componentes extra-económicos que entraron en juego y que si bien ahora han perdido relevancia, en su momento fueron el principal obstáculo al ajuste. En concreto, he intentado demostrar que el proceso de ajuste industrial es una cuestión tanto o más

política que económica y pese a la abundancia de "informes de expertos", los argumentos objetivos han brillado por su ausencia. Desde sus orígenes el programa buscó acomodar una multiplicidad de objetivos, lo que sin duda contribuyó a unos resultados sub-óptimos tanto en ajuste empresarial como en la reindustrialización. De tal forma que con el paso del tiempo la reconversión ha sido vista de forma creciente más como una política social que económica. Lo sustantivo, la reflotación de empresa, terminó siendo menos importante que lo simbólico, "el compromiso de la administración con los trabajadores y regiones afectadas".

Dicho esto, la periodificación puede conducirnos a errores de evaluación. Resulta obvio que a la altura de 1994, el resultado de casi dos billones de pesetas absorbidos por la siderurgia integral española era más bien frustrante: una producción de 4,5mT, una empresa en proceso de venta a unos compradores más interesados en el acceso a los mercados que en completar el plan de inversiones y una gama de productos de escaso valor añadido. En 1999, el pesimismo se ha trocado en euforia y la Aceralia del 2003 producirá unos 7mT de productos acabados además de formar parte de un grupo siderúrgico de talla mundial dotado de una ambiciosa estrategia de expansión de producción: la operación, diseñada como una simple venta, se convirtió en una alianza estratégica empresarial. Por si fuera poco, Aceralia ha integrado Aristrain y Ucín, con lo que realizaba la consolidación del sector, intentada por sucesivos gobiernos durante dos décadas[35]. Su presidente ha llegado a declarar que Aceralia es la siderugia europea más rentable (*Expansión*, 22-5-2000). Por supuesto, buena parte de las causas de tan espectacular recuperación son externas a la empresa, pero baste este comentario para relativizar el fracaso económico de la cadena de ajustes comenzados en 1981.

---

[35] Durante mas de quince años, la "naturaleza de negocios diferente" de los aceros comunes y los integrales ha sido considerado como un dogma por parte de la comunidad siderúrgica española. Así, todos los proyectos trans-sectoriales anteriores fracasaron, fueran impulsados por la administración central o la autonómica

Como se observa en el cuadro siguiente, el excelente comportamiento doméstico de sectores como el automovilístico y la construcción en los últimos años han permitido al mercado español acercase a la media europea. En la actualidad, España es el tercer consumidor europeo de acero, detrás de Alemania y Francia.

Cuadro 21. Consumo aparente de acero: Kg. de acero/ habitante y año.

	España	**CECA-12**	**Gran Bretaña**
1981	219	432	250
1986	254	346	254
1989	295	384	303
1992	275	348	232
1995*	337	383	266

Fuentes: Eurostat y memorias de Unesid. *CECA-15.

A la hora de evaluar políticamente la reconversión, nos enfrentamos a la misma distorsión corto-largo plazo. A corto, la RI fue un éxito indudable pues gestionó -o más bien localizó- el malestar social a través de un generoso tratamiento de los excedentes, (en comparación con el sector privado). Por otra parte el gobierno mantuvo sus apoyos electorales entre los obreros cualificados, el segmento más afectado por el ajuste industrial.

El 'fiasco' en políticas es una construcción, una interpretación realizada habitualmente por la opinión pública. En España, ésta se hizo eco del escaso resultado económico del enorme esfuerzo realiizado[36] pero en la mayoría de los casos la conclusión era que el gobierno hizo lo que pudo dadas las circunstancias y que un ajuste "thatcheriano" en aquellas fechas hubiera desencadenado la explosión del conflicto. Gray y Hart (1998:134) han señalado la

[36] De acuerdo con García Tabuenca (1999), la RI y en general medidas de saneamiento industrial han absorbido el 40% del presupuesto MINER de las dos últimas décadas, unos 3,65 billones de pts. Si le sumamos, lo destinado al sector minero y energético alcanzaría el 75%.

importancia que para la consideración de una política como un fracaso resulta lla aparición de responsables, sino también de que dichos errores fueran considerados *evitables*. Por lo general, en políticas públicas los errores de comisión ("lo intentaron") son juzgados con mayor benevolencia que los errores de omisión. Una benevolencia favorecida por la escasa relevancia pública de la que gozan en España las cuestiones industriales, más allá de las comarcas/regiones afectadas.

No obstante, en el medio-largo plazo, el impacto de la RI ha sido mayor y se ha extendido al conjunto de la política industrial, hasta el punto de que se pueda evaluar como un fracaso político. Así, la valoración de la RI como un 'despilfarro' de recursos ha supuesto la deslegitimación de políticas intervencionistas en este área, al menos de aquellas realizadas por la administración central. Esto explica la paradoja de que en España, con una tradición liberal endeble, el debate sobre política industrial esté mucho más escorado hacia posiciones liberales que en el resto de los países del entorno; algo que precede al cambio de gobierno en 1996. El escaso eco –ni siquiera oposición- que ha tenido la aceleración del proceso de privatizaciones por la administración popular sorprende si tenemos en cuenta las prevenciones y contorsiones retóricas que durante largos años sus antecesores socialistas adoptaron a la hora de justificar las privatizaciones.

Finalmente, los efectos deslegitimadores de la RI han acelerado el proceso de la descentralización de la política industrial, superior al de otras áreas. De esta forma, en la actualidad la vagamente definida cuestión del 'fomento industrial' recae en las comunidades autónomas, así como la práctica totalidad de las acciones sectoriales.

CAPÍTULO DIEZ.

CONCLUSIONES.

1. Políticas públicas y redes.

En el plano teórico el principal interés de la presente tesis doctoral reside en el análisis del cambio en las políticas publicas, del *policy change*. Un análisis dinámico, para el que he recurrido a un enfoque de redes de políticas enriquecido con aportes de otras literaturas politológicas, tales como el neo-institucionalismo o el 'agenda-setting'.

A lo largo de los capítulos, he intentado demostrar que bien nos encontremos frente a un cambio radical en las políticas (Gran Bretaña) bien ante uno gradual (España), el análisis de las redes constituye un elemento necesario a la hora de comprender dichos fenómenos. En mi opinión no basta con señalar a los diferentes actores y definir sus valores o estrategias, ni tampoco con recurrir a fenómenos exógenos que por otra parte afectan al conjunto de las políticas públicas (globalización/europeización, reformulación del papel de lo publico, ciclos económicos, etc.). Así, considero necesario explicar el terreno de juego en que la interacción de dichos actores ha tenido lugar, pues como he repetido a lo largo del presente trabajo sus características constriñen las estrategias de los actores y favorecen un cierto tipo de resultados frente a otros.

El entorno o cambios en agendas superiores no afectan de forma inmediata a las políticas de una área determinada, sino a través del filtro de la red de políticas concreta.

En este sentido, la red de políticas desempeña un papel de variable dependiente e independiente. Independiente por las razones que acabo de mencionar y que la convierten en protagonista de cambio, y dependiente por cuanto la red se ve afectada por variaciones tanto en el contexto exterior como en las estrategias/valores de los actores. Estos afectan aspectos sustanciales tales como el reparto de poder y los valores predominantes en un momento concreto. Aquí reside el carácter doblemente dialéctico de la interacción actores-red y red-contexto que defienden autores como Marsh y Smith (2000) o Héritier. En resumen, las redes actúan como protagonistas y víctimas del cambio, al igual que los actores.

2. Convergencia en políticas.

A finales de la década de los setenta, las redes siderúrgicas españolas y británicas presentaban un historial de décadas de 'profesionalismo' durante las que los directivos del sector habían marcaron la estrategia, en muchos casos con dinero público. Los vínculos de confianza existentes entre un reducido número de directivos/empresarios y los altos funcionarios –en muchos casos provenientes de las propias empresas- fueron el elemento aglutinador de estas redes opacas y oligopólicas, ejemplos claros de '*policy communities'*.

La incapacidad de sus empresas para superar la crisis en lo económico y lo social originó la parálisis, los juegos suma cero y en general el enfrentamiento en el interior de la red. Esta situación obligó a una intervención más o menos pública del gobierno, lo que agravó la politización de la cuestión y reforzó la posición de la coalición opositora al ajuste, formada por sindicatos e intereses regionales/locales, los cuales habían permanecido marginados de los centros decisionales con anterioridad.

Si esta fase de politización fue relativamente corta en Gran Bretaña, en España se prolongó durante casi dos décadas, al calor de la mencionada ambición consensual por parte del gobierno y la ausencia de resultados positivos. La victoria del gobierno británico y la orientación en su lucha contra la coalición opositora permitió que el problema del ajuste industrial se convirtiera allí con cierta rapidez en un asunto de competitividad empresarial (micro-), no una cuestión política. Ello redujo la responsabilidad de la administración pública así como la influencia de sindicatos e intereses regionales; a la privatización del problema le siguió la de las instalaciones.

No obstante estas diferencias, he explicado como en toda Europa las políticas de ajuste industrial han ido convergiendo en torno a un paradigma privatizador y transnacional. El hecho de que las recetas hayan terminado siendo similares no resta relevancia teórica a la explicación de todo lo anterior. La manera en que se ha llegado a esta convergencia ha tenido consecuencias determinantes sobre el reparto de costes entre los diferentes actores de la red o incluso sobre su misma supervivencia.

En efecto, reitero que el ajuste industrial tal y como se ha entendido tradicionalmente, conlleva un 'trade off' entre la eficiencia micro-económica (competitividad de la empresa) y la puesta en marcha de medidas que amortigüen los efectos sociales de dicho ajuste. En concreto la dimensión social se ha centrado en el tratamiento de los excedentes y el futuro de las comarcas circundantes. En dicha relación de intercambio, los ajuste británico y español presentan dos modelos muy diferentes. En el primero, los aspectos micro-económicos han predominado al menos desde la llegada de los conservadores al poder, mientras que en el español el equilibrio entre medidas sociales y económicas se ha mantenido (de una forma cada vez más precaria, eso sí) hasta bien entrada la década de los noventa. La permanencia de la red española frente a su disolución en el caso británico no es sino una demostración de dichas diferencias en el modelo de ajuste.

Por redistribución diferente de los costes me refiero a que en el caso español, podemos argumentar que una serie de instalaciones y tamaños de plantilla determinados han seguido en funcionamiento más allá de la pura racionalidad económica. Ello ha supuesto durante una serie de años, transferencias de rentas más o menos explícitas desde el contribuyente a las empresas y las comunidades locales afectadas. Estas han podido mantener un nivel de actividad económica mientras se iban adaptando a la nueva situación; el que realmente esas ayudas sirvieran para la regeneración del tejido económico local o simplemente retardaran el ajuste constituye materia de otro debate. Por el contrario, en el caso británico -y en ese sentido el Clydeside y el Sur de Gales son ejemplos muy adecuados- se asistió a la devastación económica y la destrucción de la 'social fabric' de muchas comunidades, algo observable por cualquiera que haya visitado esas zonas en tiempos recientes; los recursos de las administraciones locales resultaron insuficientes para hacer frente al problema. También es cierto que tras la 'destrucción creativa' esos territorios presentan una estructura económica menos tradicional que los españoles, por lo que a la consideración de 'si mereció la pena' dosificar el ajuste, la respuesta no es evidente. Sí lo es que en Gran Bretaña fue British Steel como empresa y no sus trabajadores -en activo o excedentes- la gran beneficiada de las políticas ejecutadas.

2.1. Los motores de la convergencia.

Es indudable que el paradigma actual de las políticas de ajuste se encuentra más cercano en la actualidad a los planteamientos británicos que a los españoles. Por ello, a la hora de estudiar la convergencia, he dedicado mayor atención a la evolución de las políticas españolas que a las británicas las cuales desde un principio pueden considerarse como pioneras. Esta evolución tuvo lugar bajo un mismo gobierno socialdemócrata y fue un proceso menos lineal de lo que se tiende a pensar en la actualidad. En este sentido, su análisis constituye uno de los aspectos mas exportables

de la presente tesis. En lo que concierne a la política industrial española dos han sido en mi opinión los motores de la convergencia:

a. La adhesión a la CEE, con su corolario de políticas liberalizadoras y de adaptación al acervo comunitario. En nuestro caso, fue la integración en un marco como la CECA, que al igual que la Comisión y el Consejo estaban evolucionando hacia la defensa de políticas menos intervencionistas. En concreto, la limitación de las ayudas públicas y el desarme arancelario redujeron el menú de alternativas. La dimensión supranacional es ya un componente no puntual sino estructural de los procesos de elaboración de 'políticas nacionales'; este último concepto pierde significado en áreas como la estudiada aquí.
b. La experiencia negativa de la reconversión industrial 'clásica': 1983-89. A medida que se sucedían los ajustes y los resultados brillaban por su ausencia, una 'política de pesimismo' se estableció en el ministerio de Industria -MEH lo había defendido desde un principio. En efecto, la siderurgia y el conjunto de la industria pesada se terminó viendo como un problema intratable que más que solucionar, había que gestionar. Esto es, había que limitar las consecuencias sociales y políticas negativas e ir reduciendo la dimensión del problema mediante ajustes sucesivos.
c. Esta evolución se vio favorecida por la existencia de un equipo estable al mando de las políticas económicas-industriales entre 1983-93. En concreto, C.Solchaga, L.C. Croissier y Cl. Aranzadi se sucedieron en la cartera de Industria y compartían una similar orientación tendencia liberal, que en el caso de estos últimos se acentuó por su experiencia en el proceso reconversor y su paso por la presidencia del INI. Dada esta experiencia, no es de extrañar que la valoración que terminaran teniendo sobre la eficiencia de la empresa pública o de los mecanismos 'consensuales' de negociación propios de la reconversión fuera bastante

negativa. En el caso británico, la mayoría mitad de los secretarios del DTI (K.Joseph, N.Tebbit, S.Britttan o L.Young) pueden considerarse como liberales 'dogmáticos', por tanto no susceptibles de dicha evolución.

3. Políticas divergentes.

En la presente investigación he recurrido a dos 'policy outputs' muy diferentes, como son el ajuste siderúrgico llevado a cabo en Gran Bretaña bajo los gobiernos conservadores y el español bajo gabinetes socialistas. Por ello, quizás más interesante que explicar una convergencia -en opinión de muchos ineluctable- resulte investigar la opción por modelos de ajuste diferentes. Cuestión interesante y compleja, pues las políticas son por su propia naturaleza multi-causales y sin embargo a la hora de analizarlas debemos reducir al máximo el número de variables explicativas:

- En primer lugar, podemos excluir en gran medida factores externos al país, pues ambas siderurgias debieron hacer frente a similares fenómenos de exceso de capacidades, transformación tecnológica y europeización de mercados.
- Asimismo, no encontramos diferencias notables en la respuesta de los sindicatos y las coaliciones locales ante el ajuste siderúrgico. Como primera opción se oponían al ajuste entendido como cierre y reducción de plantillas; a lo más, podían aceptar reducciones y cierres siempre que no supusieran despidos y conllevaran inversiones en puestos de trabajo alternativos en la comarca.
- Las empresas integrales españolas y la británica adolecían de baja competitividad, motivada por planes de inversiones excesivamente optimistas, plantillas desajustadas, la

Cuadro 22. Variables explicativas de los modelos de ajuste.

	Diferencias		Modelo de ajuste		
	Estrategia Gobiernos	Estructura de partida de la red	Objetivos	Liderazgo	Duración
Gran Bretaña	Confrontac.	Nucleada en torno a BSC	Competitividad	BSC	Rápido 1978-85
España	Consensual	Fragmentada	Competitividad Solidaridad Equilibrio territ.	Administración Central	Gradual 1978-94

- permanencia de instalaciones obsoletas y una gestión burocratizada.

Esto nos sitúa en mi opinión ante dos factores de variación: la actitud de los gobiernos ante la cuestión del ajuste siderúrgico y las características pre-existentes de las redes sectoriales en cada país. En esta investigación he defendido que estas dos variables explicarían las diferencias encontradas entre el modelo de ajuste británico y español.

3.1. Dos gobiernos reformistas.

En efecto, nos hallamos ante dos gobiernos dotados de un acusado perfil reformista y de notable longevidad. 'Modernización' y 'rolling back the state' fueron dos lemas ciertamente atractivos, si bien vinieron acompañados de ideologías manifiestamente diferentes. Hemos visto cómo el gobierno británico era partidario de una solución rápida e individual al problema de BSC y cómo por contra los socialistas optaron por una solución global al conjunto del sector manufacturero que recibiera un cierto apoyo de empresarios y trabajadores.

Ambos se beneficiaron de amplias ventanas de oportunidad para llevar a cabo su programa de reformas. Al amplio mandato electoral y un previo sentimiento de crisis en la opinión pública, hay que sumar las ventajas que otorgan una oposición dividida y un claro liderazgo. Asimismo, he destacado alguno factores estructurales del sistema político de ambos países que concedían una amplia autonomía al ejecutivo respecto a los otros poderes: tradición constitucional y sistema electoral. Inspirado en el esquema de V.Wright (1994) en torno a la estructura de oportunidades, he elaborado el presente cuadro:

Cuadro 23. Dos proyectos reformistas.

	Proyecto	**Proyecto**

	Conservador	**Socialista**
Discurso legitimador	Rolling back the State	Modernización
Liderazgo	Carismático	Carismático
Cohesión del gabinete	Creciente	Fuerte
Ejecutivo: autonomía constit.	Amplia	Amplia
Postura respecto a redes	Marginación	Colaboración
Oposición política	Débil	Débil
Capacidad de recabar apoyos sociales	Escasa	Media

Su análisis nos muestra que en lo que se refiere a nuestro trabajo, la principal diferencia de ambos proyectos reside en su postura frente a la redes de políticas; íntimamente ligada al papel que conservadores y socialistas asignaban al Estado dentro de la vida política. En el conjunto del área económica, las diferencias en cuanto a la cohesión del gabinete no fueron tan relevantes, pues ya he mencionado que los equipos económicos de ambos gabinetes estuvieron compuestos de manera constante por miembros del ala liberal; centrándonos en las políticas industriales, la influencia del Ministerio de Hacienda no hizo sino aumentar a lo largo de la década con las consecuencias mencionadas.

Los conservadores buscaron una rápida privatización de las relaciones que situara a la dirección de la compañía como un poder hegemónico y permitiera a continuación una actitud 'hands off' en asuntos industriales que ellos consideraban por otra parte, como 'natural'; lógicamente esta actitud ponía en cuestión la razón de ser de las propias redes. Si bien como todo gobierno, su actuación no careció de oportunismos (como demuestra el caso de Ravenscraig) el objetivo estaba claro desde un principio y suponía una vuelta a los planteamientos clásicos del partido conservador. En España, el clasicismo era esta vez de raíz socialdemócrata, pues el gobierno pretendió con posterioridad a 1982 'una apertura controlada' de la economía que concediera un período de transición a las empresas y permitiera a su vez el mantenimiento de un cierto consenso social.

La postura favorable ante el consenso precedente y la disposición a utilizarlas a la hora de elaborar políticas venía motivada no sólo por cuestiones ideológicas sino también por realismo político, pues esta postura de hostilidad/colaboración frente a las redes se veía influida por la diferente capacidad de recabar apoyos sociales de cada gobierno. Así, los socialistas españoles se beneficiaron del apoyo –no sin contrapartidas- del sindicato UGT y de una representación electoral homogénea. Por el contrario, las relaciones entre conservadores y sindicatos han sido cuando menos difíciles y buena parte de los problemas de ajuste tenían lugar en áreas donde su representatividad electoral era escasa.

3.2. Redes de características diferentes.

En este apartado estudiaré a la red como una institución. Como he mencionado en el capítulo teórico, la conexión entre tipo de redes y tipo de *policy outcomes* es fundamental si el enfoque de redes quiere abandonar su actual 'estado metafórico' y sin embargo resulta una de las limitaciones más relevantes del enfoque. Tanto más cuando nos enfrentamos a cambios radicales alejados del tradicional ajuste gradual. En toda su modestia pretendo que esta tesis contribuya al debate en curso.

En este sentido, la red británica presentaba en mi opinión algunas características estructurales que explicarían su mayor fragilidad respecto al caso español:

- La presencia del productor público BSC como actor hegemónico de la escena siderúrgica británica, mientras que el resto de los productores eran pequeños y en buena parte dependientes de él (Dudley y Richardson, 1990).
- El consenso -o más concretamente el tripartismo- como *policy style* de hacer políticas predominante en Gran Bretaña desde 1945 se encontraba sujeto a grandes críticas. A lo largo de la traumática década de los setenta las voces contrarias fueron

ganado terreno y M.Thatcher fue una de los máximas exponentes de dicha postura.

Ambos factores concedían un amplio margen de maniobra a cualquier posición conjunta -y continuada- por parte de la dirección de BSC y del gobierno. Por el contrario, en la red española los recursos y en concreto la legitimidad estaban más repartidos:

- Las empresas siderúrgicas aparecían divididas en dos bandos enfrentados. La línea de separación ya no era tanto el tipo de propiedad sino su dependencia de los fondos públicos: así las dos empresas integrales, el subsector de los especiales y buena parte de los comunes estaban enfrentadas a un reducido núcleo de empresas de acero común rentables y contrarias a una política de subvenciones generalizada.
- El consenso como política seguía gozando del apoyo de la opinión publica. No nos olvidemos que en aquel entonces la transición política no había terminado, los sindicatos gozaban de un impresionante potencial movilizador y el modelo territorial del Estado estaba apenas perfilado.

En toda Europa, quizás sólo en Suecia la red siderúrgica fue capaz de adoptar políticas proactivas en un contexto de crisis (Pierre, 2000). En los demás países europeos, el ajuste industrial ha conducido a juegos de suma cero, a fuertes confrontaciones que han puesto en peligro cualquier gobernación en red. En España, la administración central española actuó como elemento aglutinador ante la extrema fragmentación de intereses y se convirtió en pilar fundamental de la red. Cuando en España y en Francia (Perrotti, 1999) éste decidió que ese papel no le convenía la fragilidad de la red quedó expuesta en toda su magnitud. Esta evolución fue anterior en Gran Bretaña, donde el gobierno conservador proporcionó desde un primer momento los incentivos a la dirección para realizar un ajuste unilateral, tras lo cual cedió su lugar a los mecanismos de mercado.

En resumen, respecto a la necesidad de este enfoque de proporcionar hipótesis testables que expliquen la conexión redes-políticas ejecutadas, podemos indicar que el cambio radical en las políticas ha sido posterior al vaciamiento de contenidos de la red siderúrgica británica, la cual dejó de existir en la práctica tras la huelga de 1980. No sólo porque el número de actores 'insider' se hubiera reducido a uno (quizás dos) sino porque la lógica de intercambio generalizado sobre la cual están basadas las diferentes redes ha sido sustituida por la lógica de mercado. Las redes de políticas suponen una lógica de interacción determinada, diferente de las de mercado o las puramente burocráticas. Así, éstas requieren un cierto pluralismo, la separación de actores públicos-privados y políticas complejas en las que el Estado no tenga todo el poder. En ausencia de una lógica de interdependencia, las redes bien no existen, bien desempeñan un papel menos relevante en la explicación.

En España, la permanencia de las redes y la ambición consensual del gobierno socialista –factores sólo analíticamente diferenciables- explican el carácter gradual y político del ajuste siderúrgico hasta fechas recientes; algo extrapolable al conjunto de la reconversión española 1978-94. Ello no impide que en los noventa la red ha terminado vacía de sentido, si bien una apariencia formal haya permanecido.

4. Aspectos secundarios.

4.1. Más allá de la gobernación en redes.

Si bien el concepto de 'network termination' ha sido poco tratado por la literatura y su naturaleza subjetiva no se le escapa a nadie, considero que debo apuntar algunas hipótesis. La presente investigación viene a dar la razón a los que consideran que las comunidades políticas muestran una gran resistencia al cambio pero no son inmunes a modificaciones en el contexto o a variaciones en agendas superiores. Mientras en el caso británico, la red no sobrevivió a la alianza entre la dirección de BSC y el gobierno, en España la red pudo minimizar o integrar los cambios dentro de su estructura durante largo tiempo.

En el conjunto de la industria pesada europeo, la gobernación a través de comunidades ha sido sustituida por una lógica de mercado (sazonada del 'lobbying' habitual). Una vez dentro del marco europeo de libre competencia, los gobiernos nacionales carecen en la actualidad de la capacidad -y de la voluntad- de seguir financiando las empresas siderúrgicas. Como tuvo ocasión de experimentar BS, todos los gobiernos adoptan una postura pragmática en Bruselas donde, la siderurgia no es sino una más de las cuestiones a negociar en la que puede haber que ceder de cara a salvaguardar otros intereses. Así, la retórica del "interés nacional", que había frustrado un número apreciable de acuerdos intra-comunitarios[1] aun a comienzos de los noventa, ha desaparecido casi por completo de este sector.

Por supuesto, actúan como sus portavoces y patrocinadores tanto fuera como dentro de la UE; actitud similar a la observada en otros sectores importantes. Por su parte, el lobby siderúrgico los productores comprenden que deben seguir 'reading the minds of

[1] Casos de alianzas bloqueadas *políticamente*: AHV-Hoogovens (1990), Aristrain-British Steel (1990), C.Sambre-Arbed, British Steel-Klöckner (1993). La oposición al acuerdo de Krupp-Thyssen en marzo de 1997 terminó siendo infructuosa.

key officials' en cuestiones como ayudas públicas o regulación medioambiental[2]. En este sentido, su poder no debe ser obviado como indica la actitud del Dpto. de Comercio estadounidense en la primavera de 1999

Dicho esto, al ser la interacción más esporádica en la actualidad, hablar de redes siquiera en un nivel europeo o transnacional llevaría a una confusión innecesaria, como bien argumenta Kassim (1994). En este sentido, la literatura (Peterson, 1994; Mazey y Richardson, 1996) ofrece otros ejemplos en los que los que los actores principales utilizan la antigua 'policy community' sólo en las cuestiones más importantes, mientras que para las otras existe un tipo más difuso de red ('issue network'). Se observa una conexión entre la preeminencia de actores y valores privados y estas formas más difusas –o flexibles- de redes. La existencia de estos nodos en torno a cuestiones puntuales en el área de políticas medio-ambientales ha sido puesta de manifiesto recientemente por Coleman y Perl (1999). En nuestro caso este entramado tendría a Bruselas, al eje Eurofer-Comisión como centro para las negociaciones y acuerdos principales: código de ayudas, planes de reestructuración comunitarios, etc... La respuesta definitiva la tendremos tras en el próximo ciclo depresivo, ya sin siderurgias públicas y con un Código de Ayudas más estricto[3].

Los anteriores comentarios nos llevan a un debate de moda en la actualidad en la literatura de políticas públicas, cual es lo que sucede

---

[2] En concreto, la posible introducción de 'ecotasas' en varios países europeos (Francia, Gran Bretaña, Alemania) que tendría a la siderurgia como uno de los principales sectores damnificados.

[3] Recientemente ha sido aprobado un nuevo código de ayudas para el período 1997-2002. Tres son sus principales elementos: 1)reforzamiento de la capacidad jurídica de la Comisión para frenar el libramiento de ayudas no autorizadas; 2)asimilación al resto de los sectores industriales en cuanto al marco de ayudas a I+D, medioambientales, etc. y 3)continuará la aceptación de ayudas públicas en casos de cierre de instalaciones. **DGIII**, p*ress release*. 18-12-1996.

tras un cambio de 'governance' (Marsh 1995). La consideración de formas de gobernación no basadas en la interdependencia es una discusión que se halla en un etapa todavía preliminar[4].

Autores como Rhodes o Richardson niegan que la gobernación mediante redes de políticas fuera un experimento puntual en 'crisis management' que encontró su entorno preferido en la coyuntura de crisis industrial de fines de los setenta y comienzo de los ochenta. Aupados por el éxito de conceptos como redes y de 'clusters' en la literatura de gestión empresarial (Nohria y Eccles, 1992) han planteado el concepto de 'governance', como un movimiento generalizado desde una administración "unilateral" a otra "interactiva". De hecho, puede ser que en el área de política actual, crecientemente internacionalizadas y donde la coordinación horizontal es importante, las teorías de rango medio sean cada vez más necesarias (Coleman y Perl, 1999: 689)

Carezco de evidencia empírica para apoyar o rechazar tal postura la validez futura de las redes como forma de gobernación, pero mantengo mis dudas sobre la idoneidad de utilizar los conceptos tradicionales de política pública dentro del área industrial actual. En esta investigación me he referido a la convergencia en el nivel de políticas ejercitadas; en cuanto a la reducción de la diversidad institucional y de los sistemas políticos en el interior de la Unión, la evidencia no es concluyente y mientras unos autores resaltan la diversidad, otros (Börzel, 1999) defienden una creciente homogeneización institucional. En nuestro caso asistimos más que a una 'multi-level governance' al dominio de los mecanismos de mercado; en este sentido, sería más apropiado recurrir al debate ya tradicional de los límites de lo público y lo privado.

En resumen, la presente investigación ha buscado por un lado demostrar la utilidad del enfoque de redes a la hora de analizar los cambios en las políticas públicas, para lo cual el enfoque debe ser

---

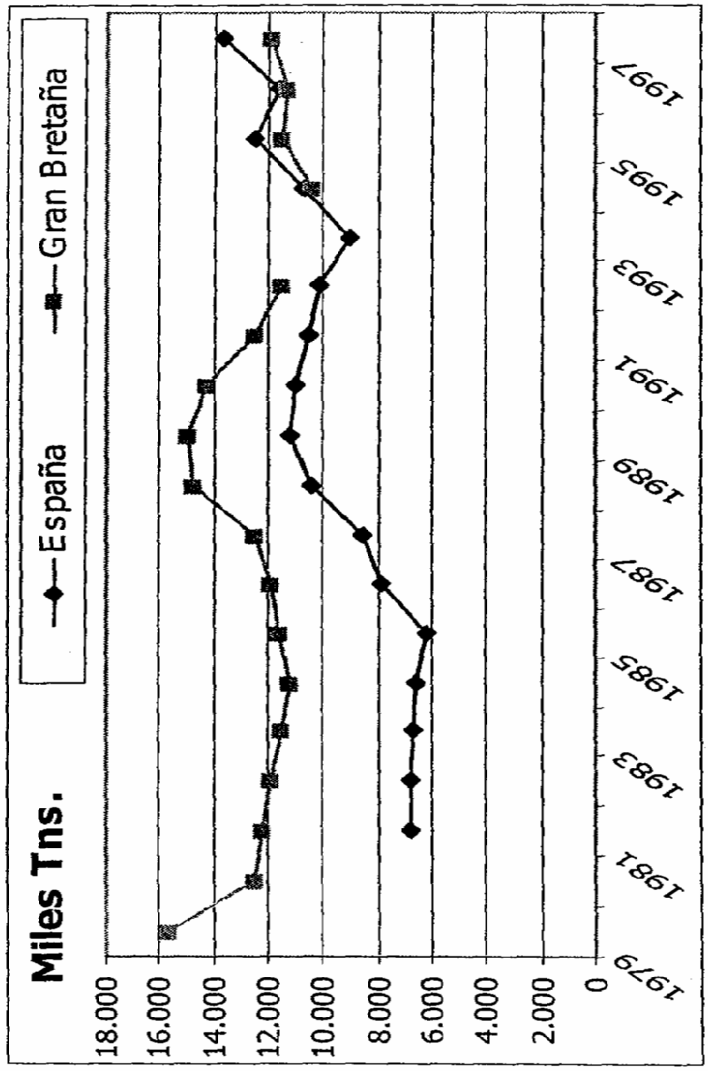
[4]Interpretada de un forma laxa, encontraríamos redes en prácticamente todas las *policy areas*. No obstante lo que se gana en amplitud se pierde en potencial explicativo (Dowding. 1995).

enriquecido con aportaciones de otras literaturas ('agenda setting' y neo-institucionalismo). Por otro, ha mostrado dos vías de ajuste diferente y cómo un modelo ha ido convergiendo con el otro sin revoluciones aparentes, para lo cual he presentado unas hipótesis cuya validez corresponde decidir a futuros lectores. Finalmente, la siderugia integral me ha proporcionado un ejemplo magnífico de aquel constructo político-económico que fue la reconversión de la industria básica europea, donde los apsectos políticos, económicos y sociales se entrelazaron de forma inextricable.

ANEXO 2. GRAFICOS.
INDICE.

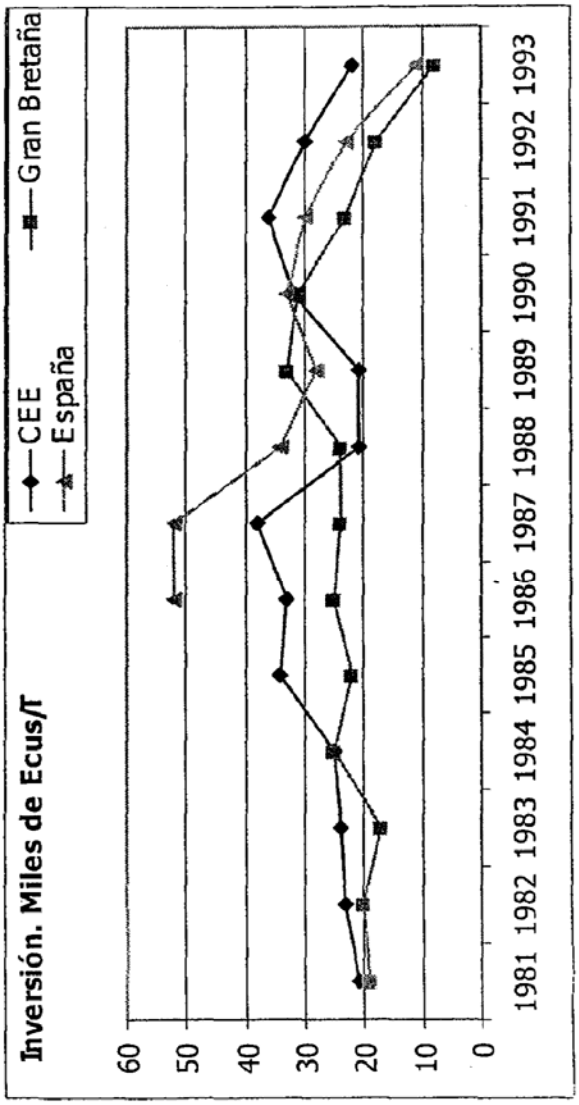
Gráfico 1. Consumo de productos siderúrgicos finales.
Gráfico 2. Inversión en la siderurgia.
Gráfico 3. Productividad siderúrgica.
Gráfico 4. Producción de acero bruto.
Gráfico 5. Producción de acero bruto en Gran Bretaña y España: acero total e integral.
Gráfico 6. Beneficio antes de impuestos de AHV-Ensidesa y de BSC (marzo/marzo).
Gráfico 7. El *efecto tijera* en Gran Bretaña.
Gráfico 8. El *efecto tijera* en España.
Gráfico 9. Propensión exportadora de la siderurgia integral española.
Gráfico 10. Evolución del empleo en la siderurgia (datos de fin de año).
Gráfico 11. Inversión en capital sobre facturación.
Gráfico 12. Saldo comercial siderúrgico (volumen).
Gráfico 13. España: aumentos salariales anuales (%).
Gráfico 14. Capacidad siderúrgica. Miles de Tns.
Gráfico 15. Facturación de la siderurgia integral española (ptas. ctes. de 1981).
Gráfico 16. *Cash flows* de la siderurgia integral española: 1979-92.
Gráfico 17. Coste personal siderúrgico: ecu/hora.
Gráfico 18. Costes de personal sobre facturación.
Gráfico 19. Siderurgia integral española: % de resultados finales sobre facturación.
Gráfico 20. Reducción de empleo siderúrgico. Base 1978.
Gráfico 21. Gastos financieros sobre facturación.

Gráfico 1. Consumo de productos siderúrgicos finales.



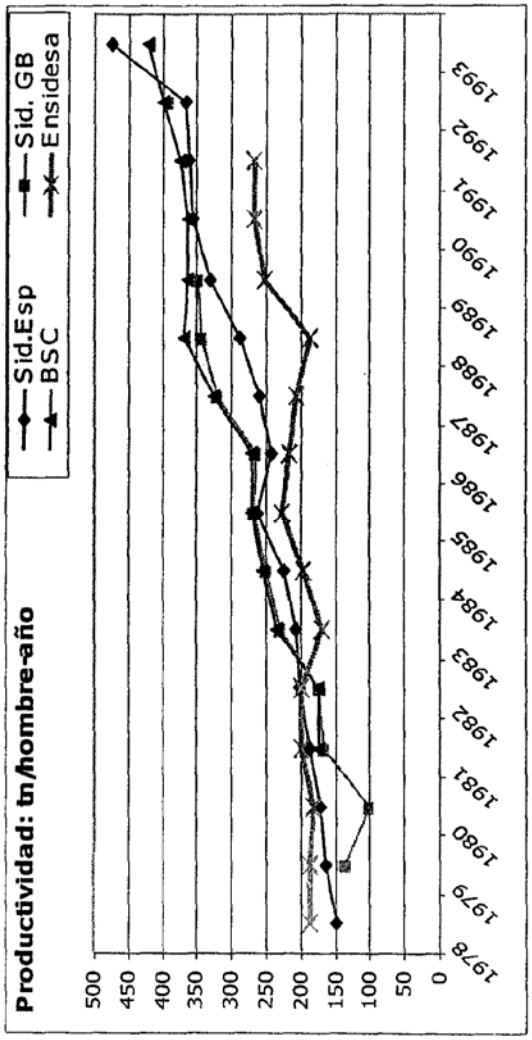
Fuente: ECSC. "Statistical Yearbook". Varios años.

Gráfico 2. Inversión en la siderurgia.



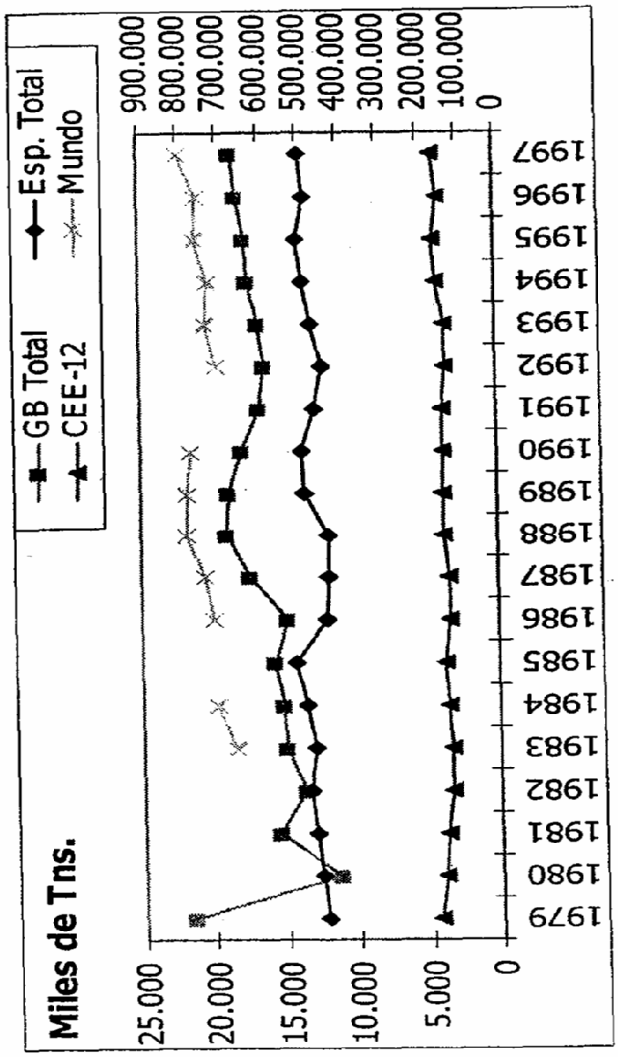
Fuente: Eurostat, varios años: "ECSC Investment Yearbook".

Gráfico 3. Productividad siderúrgica.



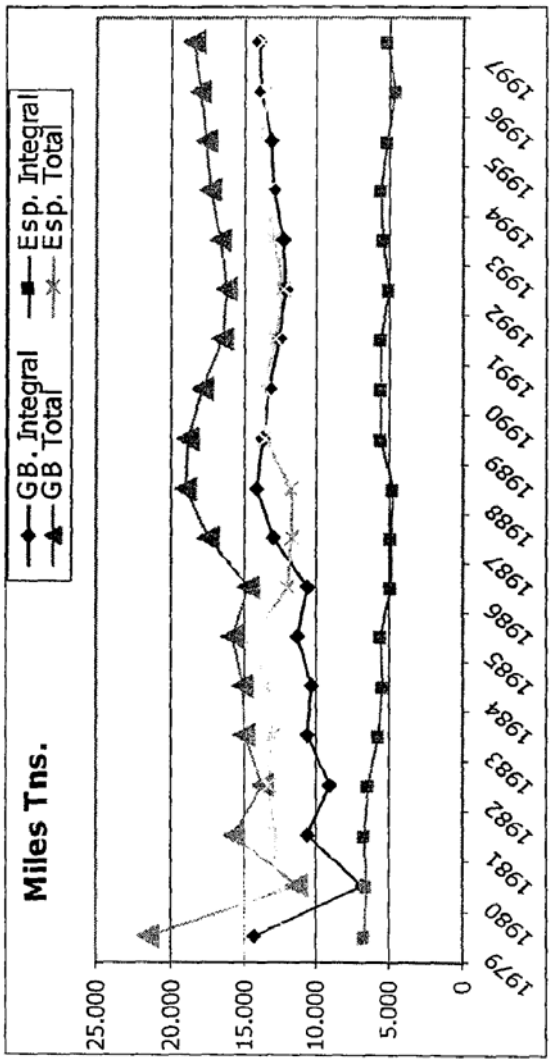
Fuentes: memorias de Unesid y de BSC. Varios años.

Gráfico 4. Producción de acero bruto.



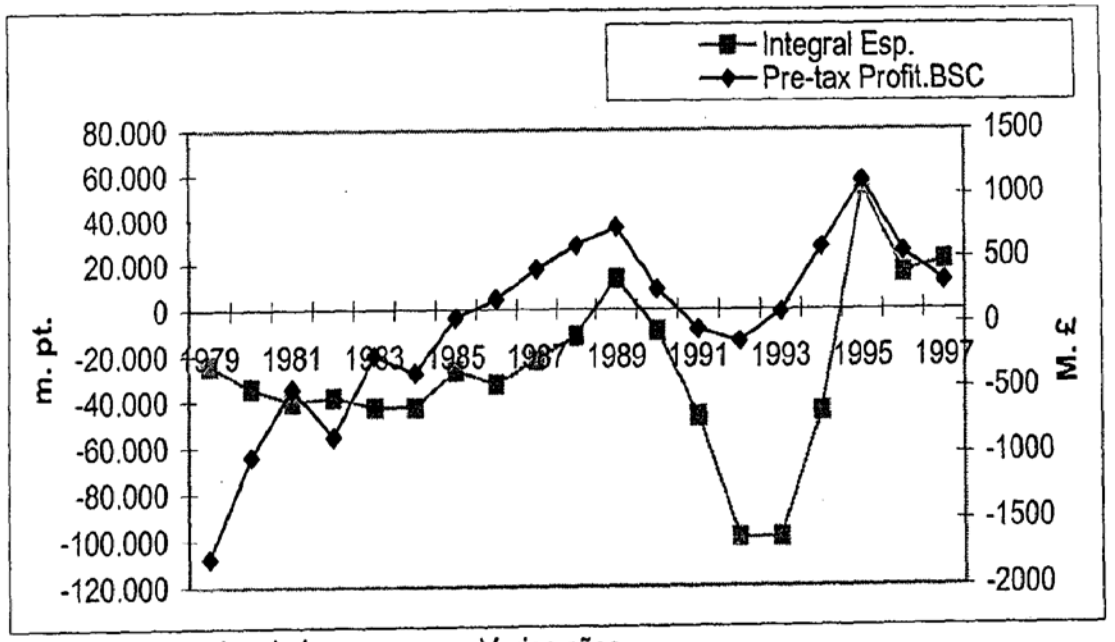
Fuentes: memorias de Unesid. Varios años.

Gráfico 5. Producción de acero bruto en Gran Bretaña y España: acero total e integral.



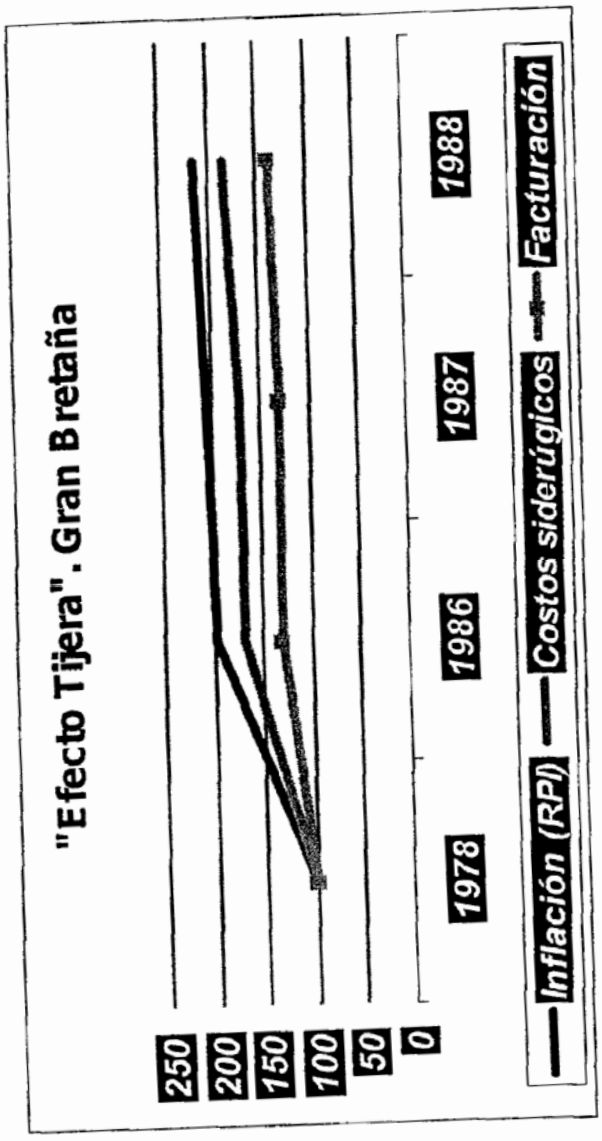
Fuentes: memorias de Unesid y de BSC. Varios años.

Gráfico 6. Beneficio antes de impuesto de AHV-Ensidesa y de BSC.



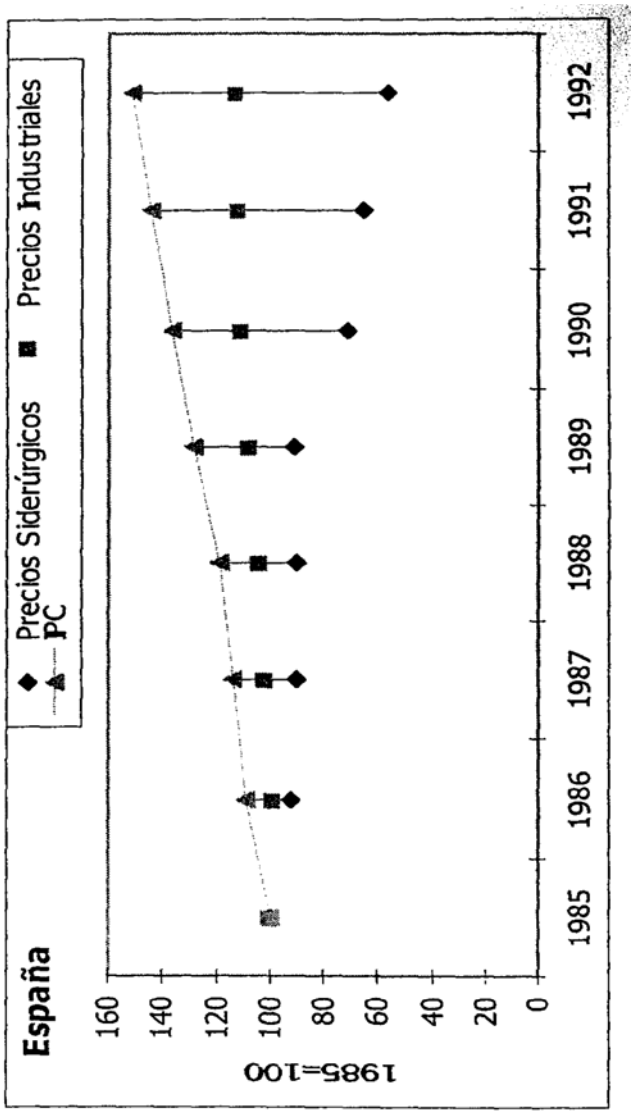
Fuentes: memorias de las empresas. Varios años

Gráfico 7. El *efecto tijera* en Gran Bretaña.



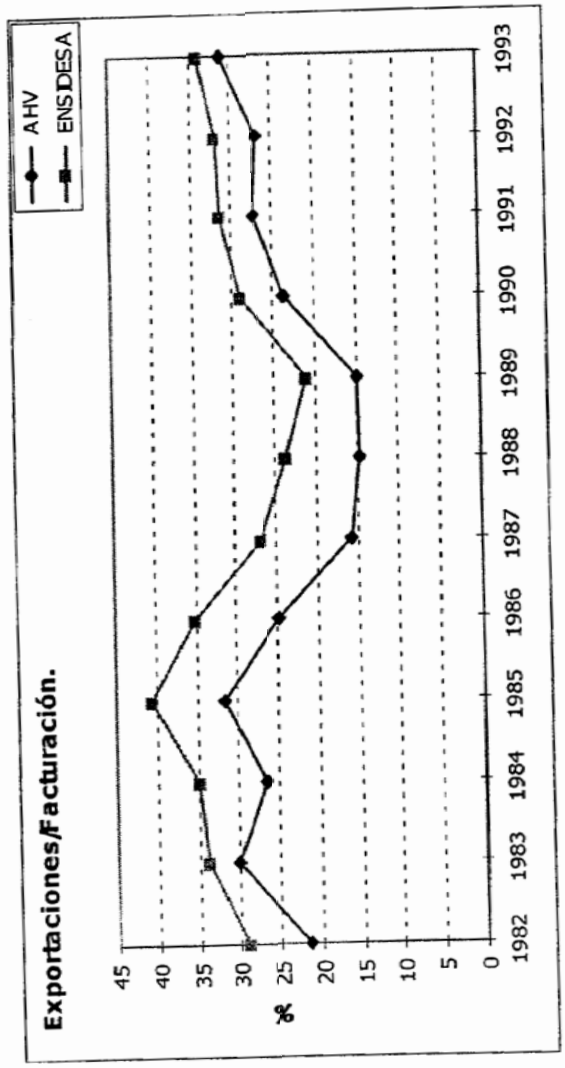
Fuente: Beauman, 1996.

Gráfico 8. El *efecto tijera* en España.



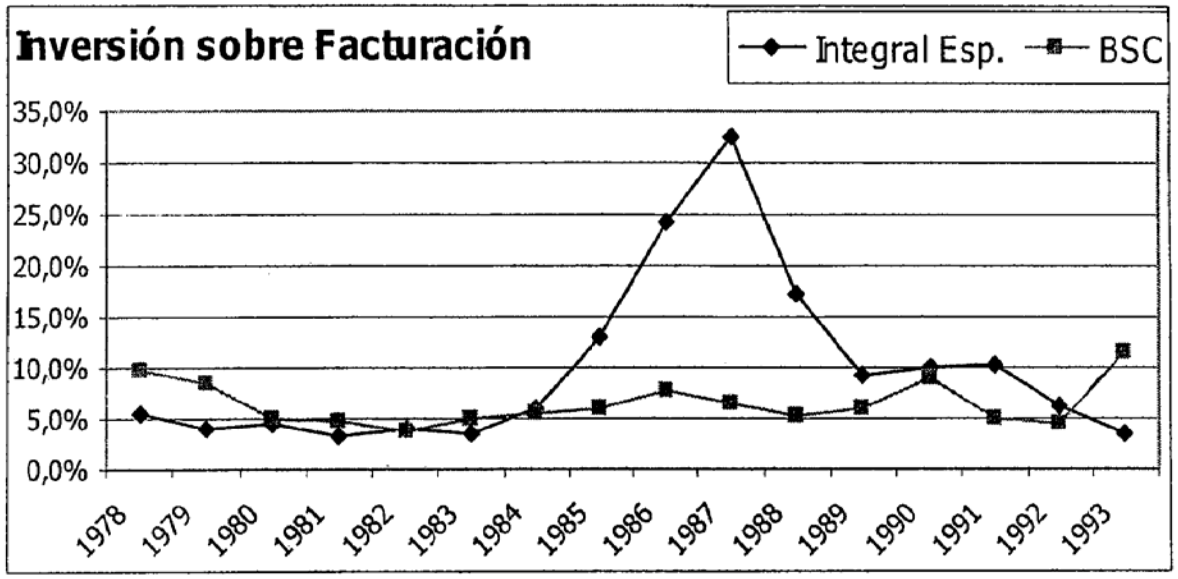
Fuente: MINER.1993. "Cuentas Industriales";

Gráfico 9. Propensión exportadora de la siderurgia integral española.



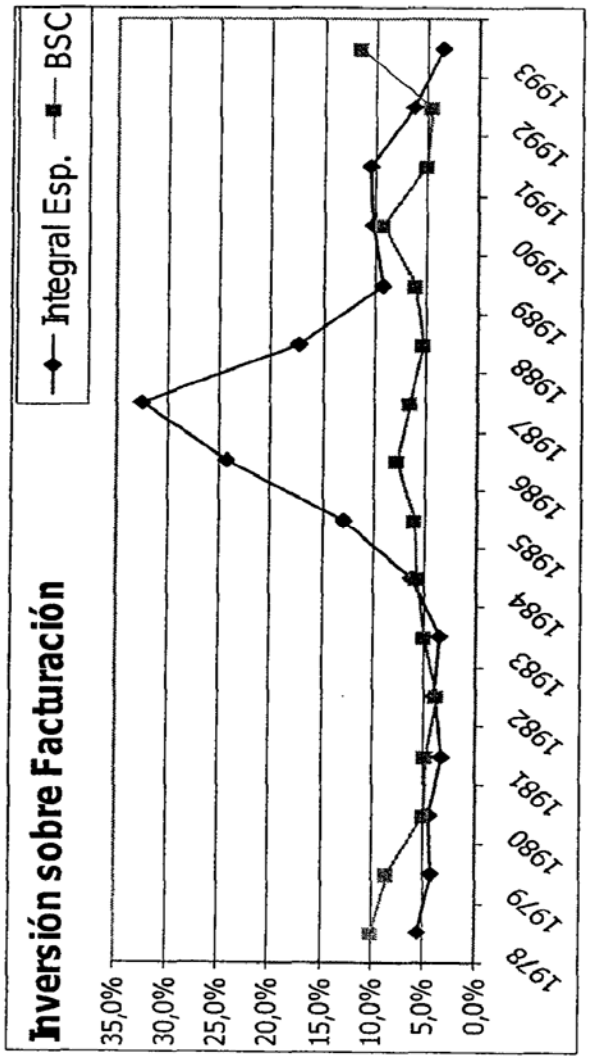
Fuentes: Memorias de las empresas.

Gráfico 10. Evolución del empleo en la siderurgia (datos de fin de año).



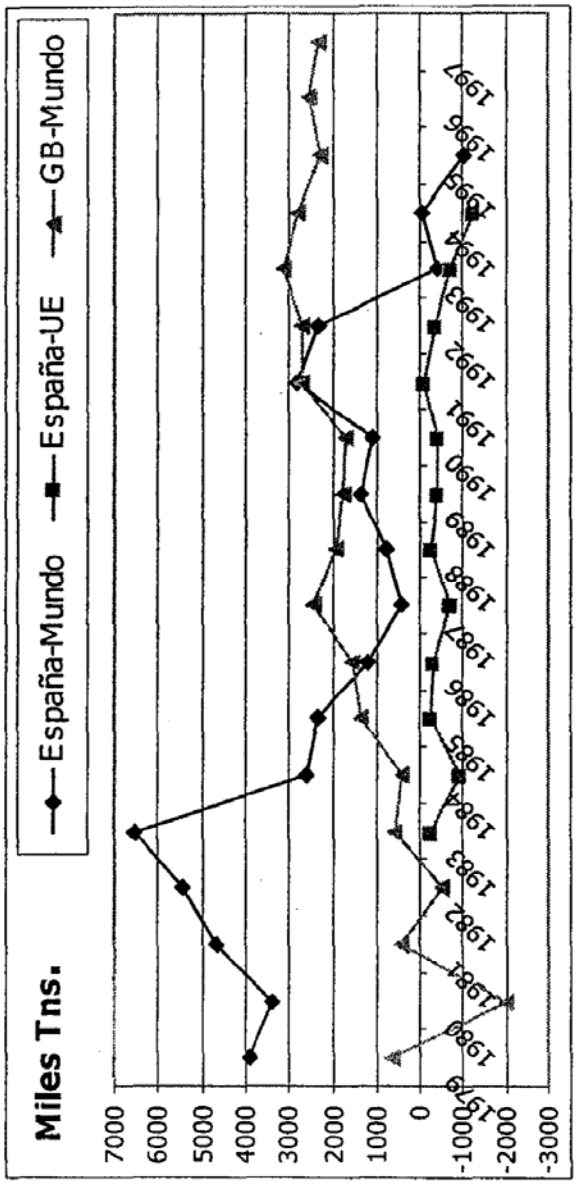
Fuentes: memorias de las patronales y de las empresas. Varios años.

Gráfico 11. Inversión en capital sobre facturación.



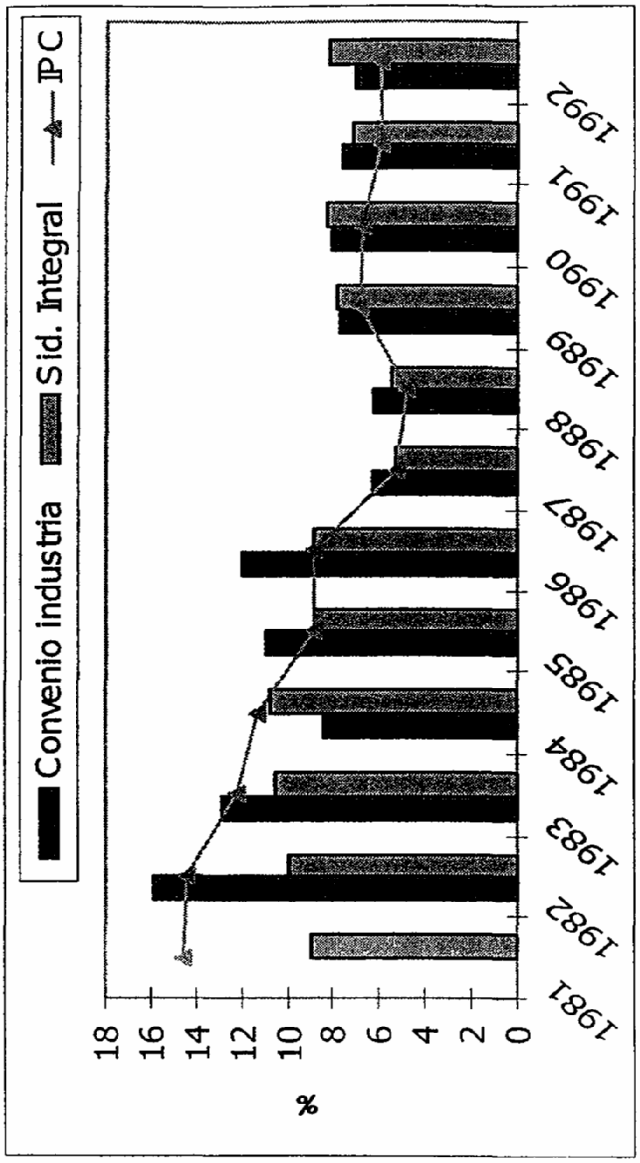
Fuentes: memorias anuales de BSC, AHV y Ensidesa.

Gráfico 12. Saldo comercial siderúrgico (volumen).



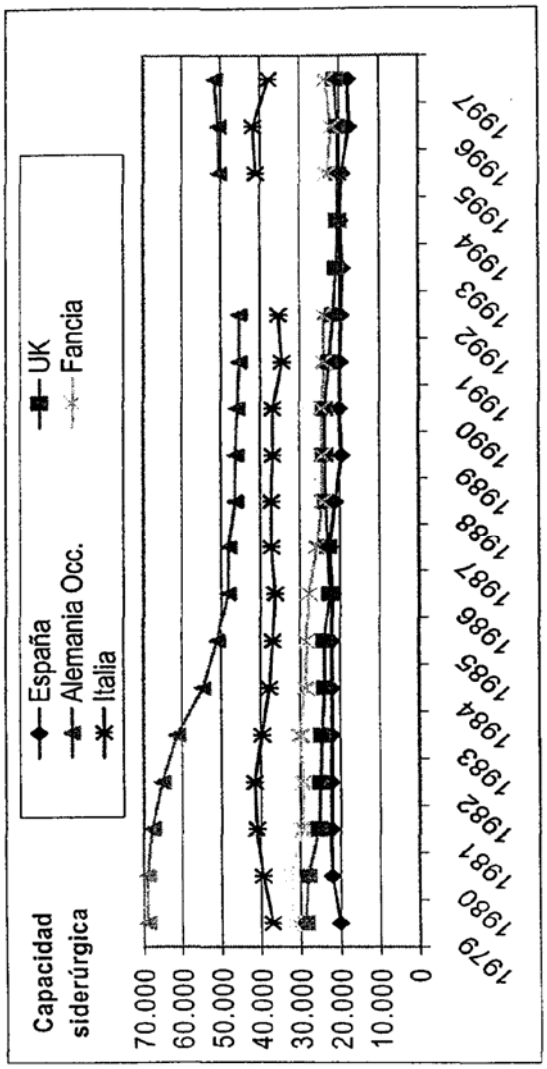
Fuentes: memorias de Unesid y UK Iron and Steel Association. Varios años.

Gráfico 13. España: aumentos salariales anuales (%).



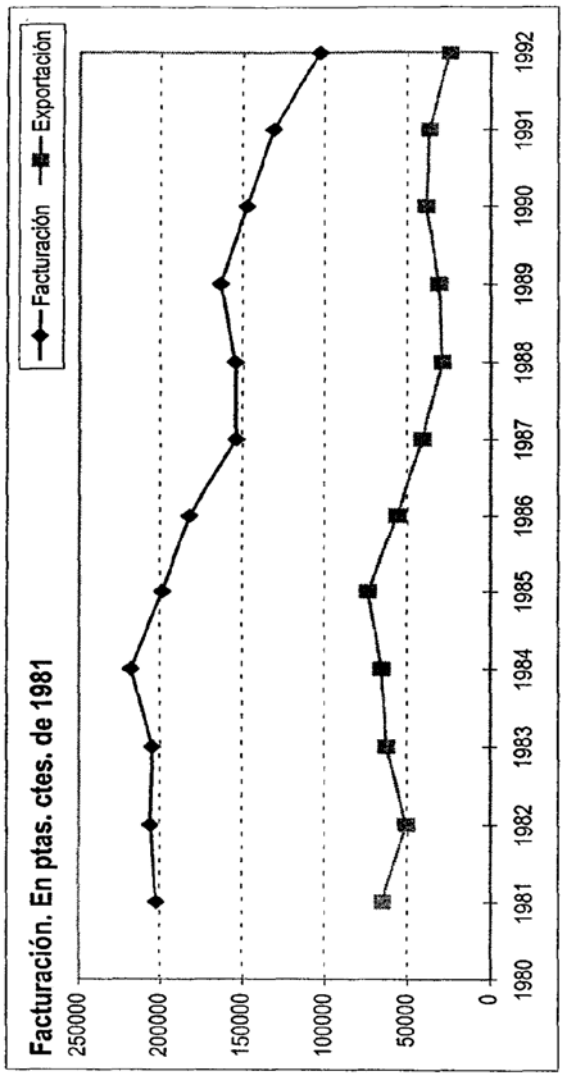
Fuentes: MINER, "Cuentas Industriales" (varios años) y convenios de la sid. Integral

Gráfico 14. Capacidad siderúrgica. Miles de Tns.



Fuentes. ECSC. "Investment Yearbook". Varios años

Gráfico 15. Facturación de la siderurgia integral española.



Fuentes: memorias de las empresas.

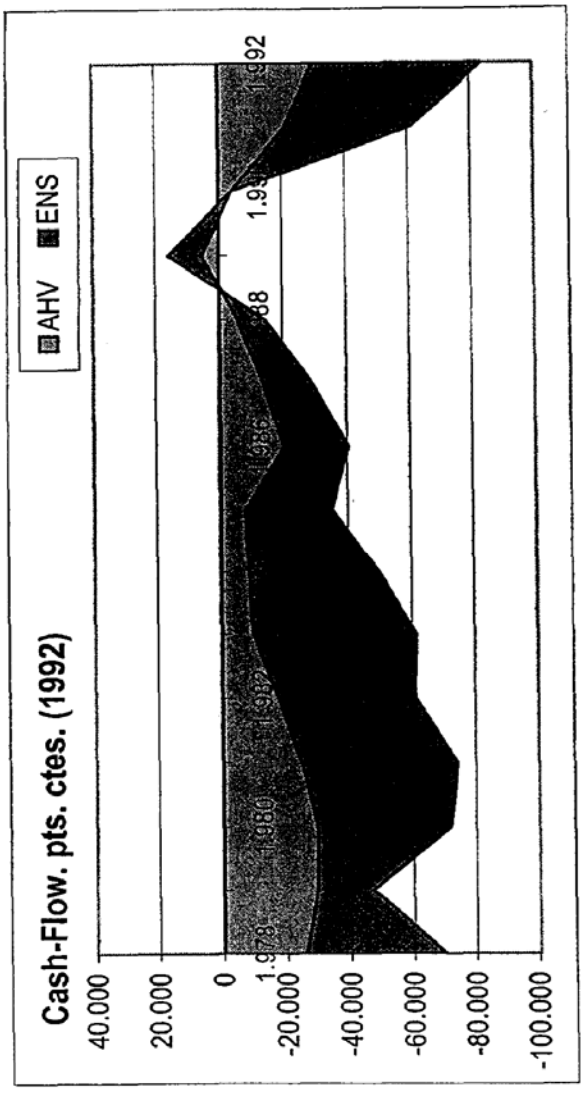
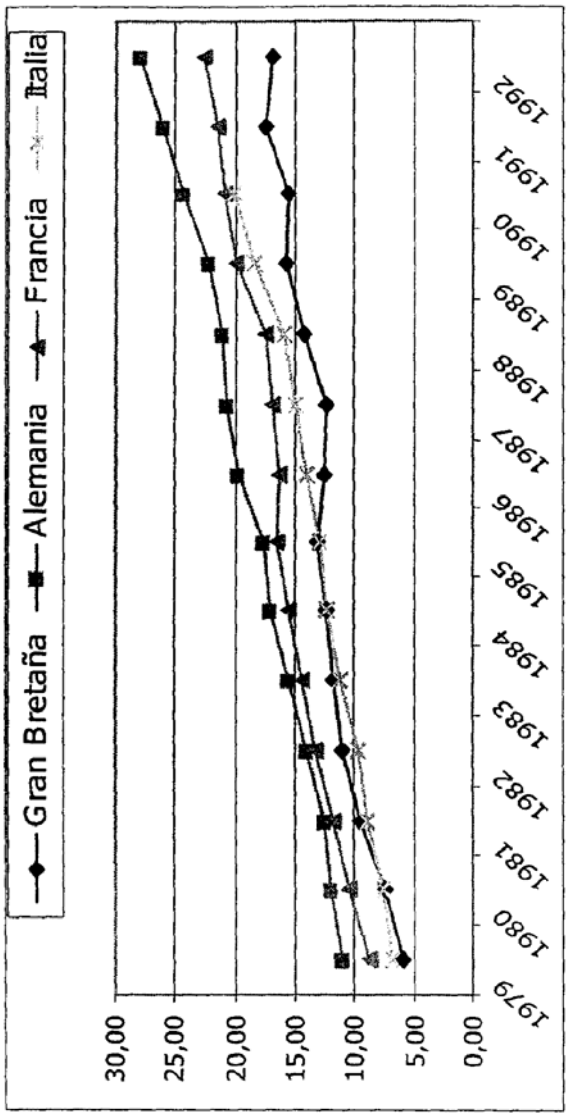


Gráfico 16. Cash flows de la siderurgia integral española: 1979-92.

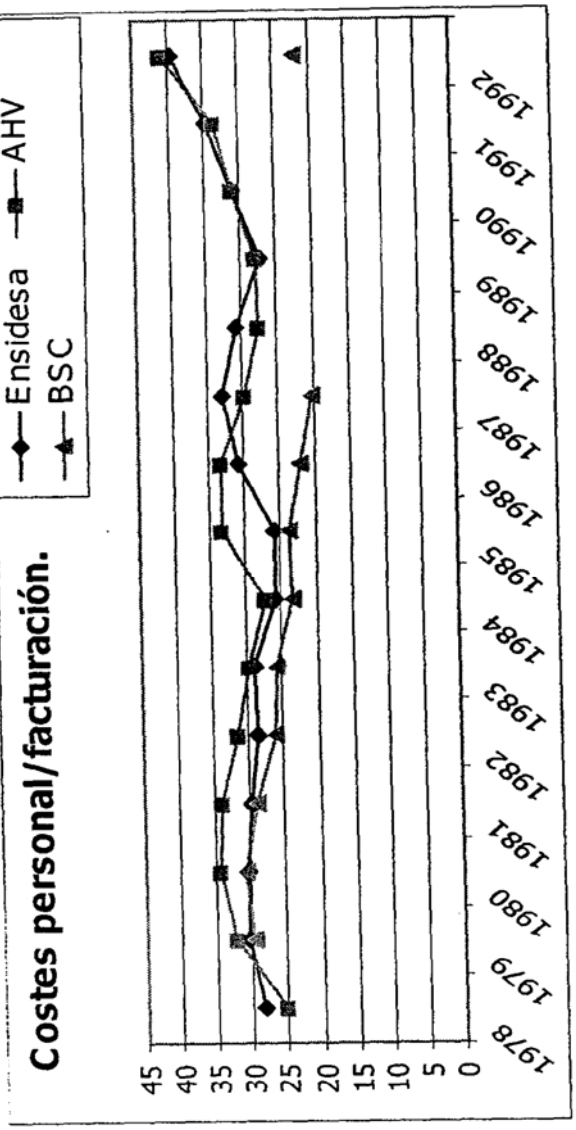
Fuente: MINER (1993):Informe Anual de la Industria Española

Gráfico 17. Coste personal siderúrgico: ecu/hora.



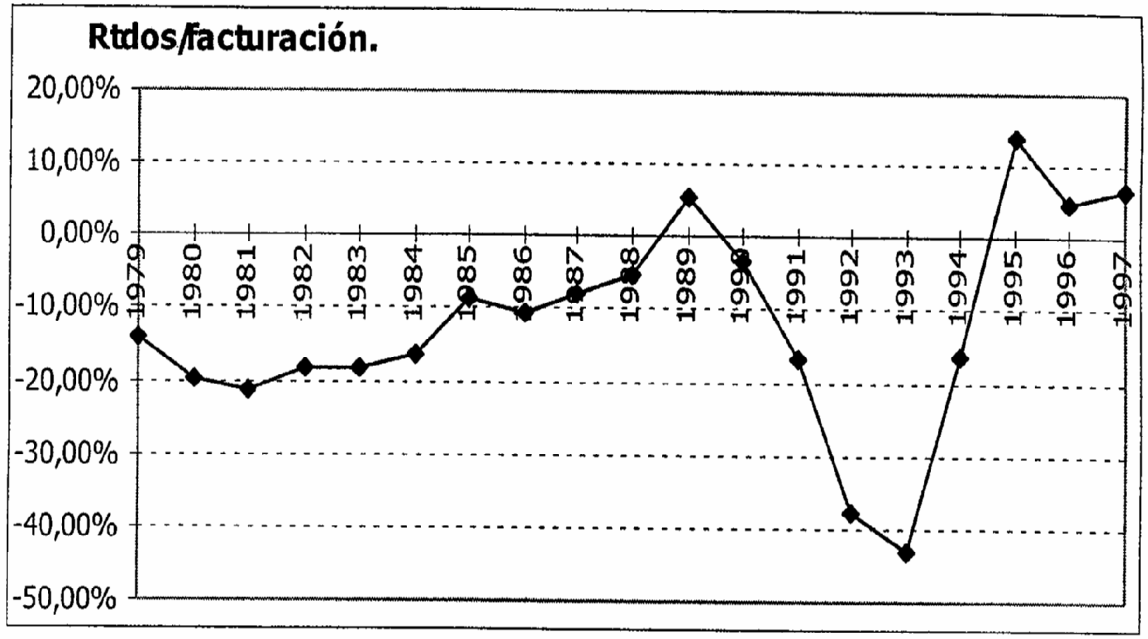
Fuente: OCDE. "Steel Industry Yearbook". Varios años

Gráfico 18. % de costes de personal sobre facturación.



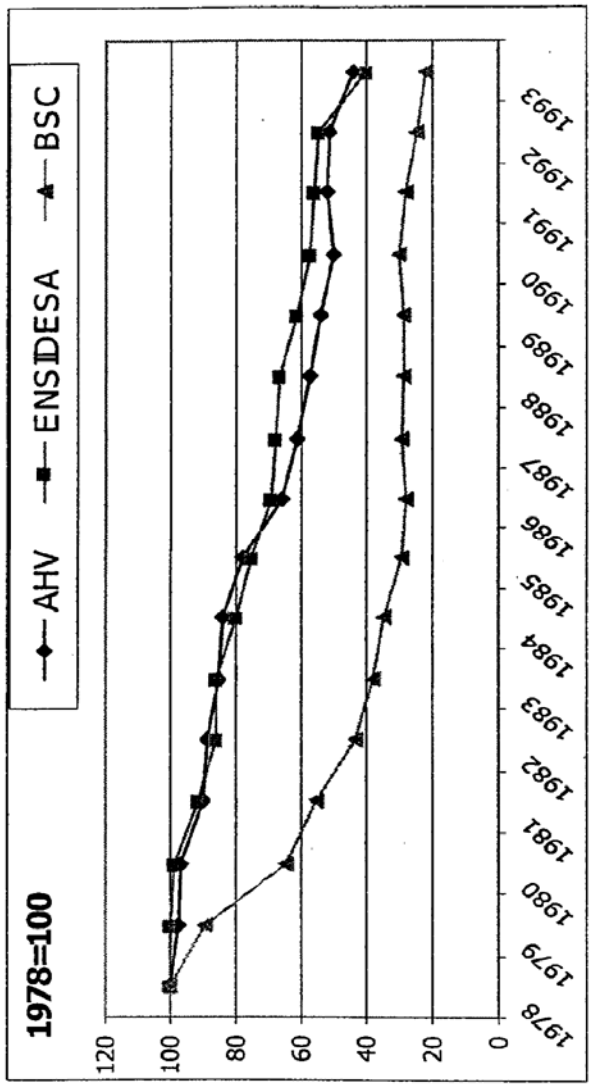
Fuentes: memorias anuales de AHV y Ensidesa. Varios años.

Gráfico 19. Siderurgia integral española: % de resultados finales sobre facturación.



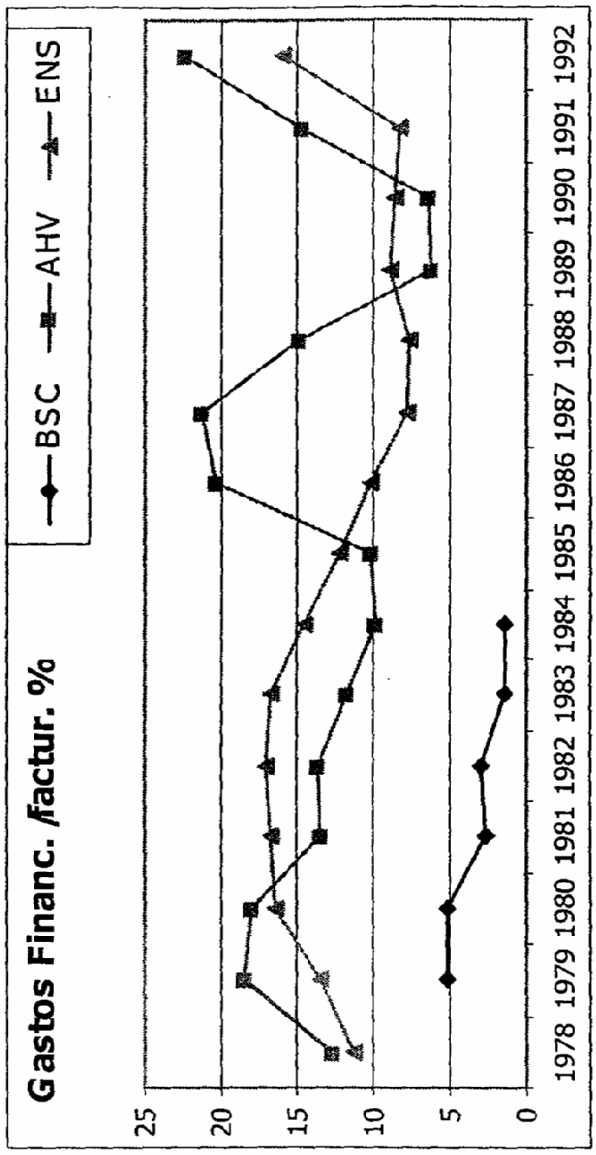
Fuentes: memorias de AHV y Ensidesa. Varios años.

Gráfico 20. Reducción de empleo siderúrgico. Base 1978.



Fuente: elaboración propia a partir de memorias de empresas.

Gráfico 21. % Gastos financieros sobre facturación.



Fuente: elaboración propia a partir de memorias de las empresas.

ANEXO 3. LISTA DE ENTREVISTADOS.

Clasificados por orden alfabético. Se incluye el cargo occupado más relevante para la investigación, así como la fecha de realización.

1. Agüera, José Manuel. Miembro del Consejo de Admón. de Ensidesa 1989-91. 1995-06-30.
2. Aguilar Clavijo, Manuel. Director de la Gerencia Siderúrgica. 1995-05-23.
3. Albentosa, Luis. Director General de Política Económica (MEH) en 1995.1995-9-12.
4. Alvarez, Manuel. Redactor de Economía e Industria*, El Correo Español-el Pueblo Vasco*. 1995-04-25.
5. Alvarez, Néstor. Secretario del Comité de Empresa de AHV (CC.OO) en 1995. 1995-07-04.
6. Antolín, Enrique. Consejero-delegado de AHV 1988-91. 1996-10-04.
7. Aranzadi, J.Claudio. Ministro de Industria, 1988-93. 1997-02-28.
8. Azúa, Ion I. Vicepresidente del Gobierno Vasco, 1991-94. 1995-07-24.
9. Bartolomé, José Ignacio. Director general de Unesid. 1995-04-19.
10. Binning, K.G.H. Sub-secretario de la división de hierro y Acero del DTI, 1980-82. 1996-07-17.
11. Bodelón, Rogelio. Director general de Ensidesa 1990-93. 1996-10-29.
12. Bowen, S.J. Director de la 'Iron and Steel Division' (DTI) en el período, 1982-5. 1996-06-26.
13. Bray, Jeremy, Dr. Parlamentario laborista por Motherwell South. 1996-05-17.
14. Brennan, Tommy. Director del comité de empresa de Ravenscraig en 1976-92. 1996-08-20.
15. Capelástegui, Fernando. Director general de AHV, 1983-90. 1995-07-18.

16. Contreras, Koldo. Miembro de la Federal de UGT-Metal hasta 1988. 1995-06-28.
17. Corcuera, José Luis. Secretario general de UGT-Metal hasta 1980. 1995-07-17.
18. Corella Aznárez, Ignacio. Subdirector General de Política Sectorial. MEH. 1996-01-11.
19. Cortina, José María. Secretario para asuntos legales de AHV (1982-95). 1995-07-07.
20. Croissier, Luis Carlos. Ministro de Industria (MINER) 1985-88. 1995-07-19.
21. De Castro Esteban, Javier. Ejecutiva de CC.OO-Metal, procedente de AHV. 1995-05-30.
22. De Lucía, José Miguel. Presidente de AHM-Ensidesa (1983-84). 1997-03-24.
23. Dudley, Geoffrey. Departamento de 'Government', Universidad de Essex. 1996-07-30.
24. Dunbar, Jim. Director de planta en Ravenscraig y Clydesdale 1980-85. 1996-09-03.
25. Espina, Alvaro. Secretario de Estado de Industria (1991-95). 1997-09-13.
26. Feliz, José. Ingeniero de Ensidesa y diputado regional asturiano del PSOE. 1995-06-29.
27. Fernández, Chema. Redactor de economía, *El Comercio*. 1995-06-29.
28. Fernández, Javier. Director del CREP (Oviedo). 1995-06-29.
29. Fernández, Ignacio ('Toxo'). Secretario General de CC.OO-Metal. 1987-99. 1996-03-11.
30. Fernández Segura, Antonio. Director General del INI en 1995. 1995-07-18.
31. García Egocheaga, J. Director de la DGISN, 1979-81. 1997-04-06.
32. García Hermoso, José Manuel. Presidente de CSI, 1993-96. 1997-02-11/04-18.
33. Grieves, Dr.D. Miembro del Comité de dirección de BSC (1984-1994). 1996-08-13.
34. Guardans, Pau. director General de Industria (1996-98). 1997-

10-2.
35. Gutiérrez, Rodolfo. Catedrático de Sociología, universidad de Oviedo. 1995-06-29.
36. Heras, J. Director de 'Metales y metalurgia'.1995-04-28.
37. Iniesta, Luis. Director Técnico de Unesid. 1995-07-07.
38. Jenkin, Lord Patrick (of Roding). Ministro del Dpto. de Industria, 1980-83. 1996-08-14.
39. Kindelán, J.Manuel. Asesor de UGT-Metal, 1978-82. 1995-07-7.
40. Larraz, Francisco. Jefe del Dpto. de Planificación de Ensidesa. 1975-85. 1995-05-22.
41. Love, James. Catedrático del dpto. Económicas de la Universidad de Strathclyde. 1996-05-08.
42. Lozano, Mauro. Secretario General CSI octubre de 1993- . 1995-06-6.
43. Maravall, José María. Ministro de Educación, 1982-89. Varias fechas.
44. Mateos, Carlos. Subdirector General de Industria en 1995. 1995-06-26.
45. Matthews, Ian. Director del área de Comercial e Internacional en BS plc. en 1996. 1996-08-14.
46. McCrone, Gavin. Departamento de Industria de la *Scottish Office*, 1973-86. 1996-08-20.
47. Mckay, Ken. Director del negociado de la Scottish Office encargado de temas siderúrgicos. 1980-84. 1996-07-10.
48. McKay, Peter. Departamento de Industria de la *Scottish Office*, 1990-97. 1996-08-27.
49. Navarro, Carlos. Subsecretario del Ministerio de Trabajo en 1995. 1995-01-11.
50. Navarro, Mikel. Vicedecano de la facultad de Empresariales de la ESTE (S.Sebastián). 1995-05-11.
51. Ortiz, Patricio. Director de Asuntos Sociales de AHV (1974-86). 1995-07-24.
52. Penacho, Javier. Presidente de Siderinsa. 1995-05-17.
53. Pérez Agote, Javier. Presidente de la ACB desde 1995. 1997-02-17.

54. Pérez Agote, José María. Director de Admón. y Finanzas de AHV 1980-86. 1995-07-13.
55. Piñeiro, Pedro Luis. Ex presidente del Comité de Empresa de AHV (UGT). 1995-06-08.
56. Poblet, Eduardo. Subdirector General de Industria hasta 1993. 1995-06-26.
57. Puerta, Antonio. Secretario general de UGT-Metal, 1980-88. 1995-07-26.
58. Robledo, Julio. CC.OO-Metal. Encargado de Política Industrial, 1992-96.1995-06-19.
59. Rodríguez, Txema. Secretario de la Sección Sindical de UGT-AHV. 1995-05-12.
60. Rossiter, Tony. Dirección de 'Mineral, Metals and Shipbuilding', DTI 1995-97. 1996-07-17.
61. Roxan, Jaan. Corresponsal en España del '*Metal Bulletin'*. 1995-06-7.
62. Sánchez Junco, J.F. Director de la DGISN, 1985-88. 1995-07-26.
63. Scholey, Sir Robert. Presidente de BSC, 1987-93. 1996-08-13.
64. Stevens, Jim. Profesor del Dpto. de Económicas de la Universidad de Strathclyde. 1996-05-02.
65. Upham, Martin. Asesor e investigador de ISTC. 1996-09-04.
66. Warren, Sir Kenneth. Presidente del '*Trade and Industry Select Committee'*: 1983-90. 1996-07-16.
67. Young, Alf. Redactor-jefe de Economía editor, *'The Glasgow Herald'*. 1996-07-02.

ANEXO 4. DOCUMENTACION

FONDOS BIBLIOGRAFICOS UTILIZADOS: 1993-96.

1. Altos Hornos de Vizcaya.
2. Cámara de Comercio e Industria de Bilbao.
3. Comisiones Obreras: Federación del Metal, Bilbao.
4. Comisiones Obreras: Confederación, Madrid.
5. Congreso de los Diputados. Madrid.
6. Edinburgh's Central Library.
7. Fundación Juan March- CEACS. Madrid.
8. Gerencia Siderúrgica. Madrid.
9. Glasgow University's Central Library.
10. Instituto Nacional de Industria. Madrid.
11. London School of Economics. Londres.
12. Ministerio de Energía e Industria: Madrid.
13. UNESID. Madrid.
14. Unión General de Trabajadores: Agrupación Sestao-Baracaldo.
15. Unión General de Trabajadores: Fundación , Madrid.
16. Universidad de Oviedo: Biblioteca Central.
17. Universidad de Deusto: ESTE (San Sebastián).
18. Universidad de Deusto: Biblioteca Central. Bilbao.
19. Universidad de Deusto: Biblioteca Comercial. Bilbao
20. Universidad de Strathclyde. Glasgow.

DOCUMENTOS (HMSO) PROCEDENTES DE LA CAMARA DE LOS COMUNES BRITANICA.

Comisiones parlamentarias de Comercio e Industria, Asuntos Escoceses y Galeses, del Tesoro

Sesión 1979-80: HC 336, HC 758,
Sesión 1980-81: HC 308, HC 348, HC 371
Sesión 1982-83: HC 22, HC 212
Sesión 1983-84: HC 181, HC 540
Sesión 1984-85: HC , HC 307, HC 444
Sesión 1985-86: HC 133-34, HC 159
Sesión 1986-87: HC 631

Sesión 1987-88: Cmnd 278
Sesión 1990-91: HC 63
Sesión 1994-95: HC 84.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS
CON PERIODO DE SEGUIMIENTO

1. Periódicos:

- El Comercio (Gijón): 1983-86.
- El Correo Español- El Pueblo Vasco (Bilbao): 1981-94.
- El País: 1978-99.
- *Financial Times*: 1979-98.
- *Glasgow Herald*: 1978-92.
- La Nueva España (Oviedo): 1986-93.
- *The Times*: 1982-92.

2. Semanarios y publicaciones mensuales:

- 'Ensidesa': 1983-90.
- *The Metal Bulletin*: 1979-85.
- Metales y Máquinas: 1980-97.
- *The Economist*: 1978-99.

3. Informes Anuales y memorias:

- Caja Laboral Popular: "Economía Vasca": 1980-97.
- Eurostat: "Panorama de la Industria Comunitaria": 1984-96.
- Eurostat: "Regional data". Varios años.
- Memorias de empresas: AHM, AHV, Ensidesa, BSC.
- MINER: "Informe Anual de la Industria Española": 1982-94.
- UNESID. Memorias anuales 1975-98.
- *United Kingdom Iron and Steel Association* (ex BISPA). Varios años.

4. Direcciones web de interés:

- Aceralia: http://www.aceralia.es
- Arbed: http://www.arbed.com
- Corus (ex BSC): http://www.corusgroup.com

- International Iron and Steel Institute:
- Iron and Steel Statistics Bureau: http://www.issb.co.uk
- MINER: http://www.miner.es
- North American Steel Company Association: http://www.steeelnet.org
- Metal Bulletin: http://www.metalbullletin.com
- DTI: http://www.dti.gov.uk
- Siderinsa: http://www.siderinsa.es
- Unesid: http://www.unesid.es
- Unión Europea: http://www.europa.eu.int
- *United Kingdom Steel Association:* http://www.uksteel.org.uk.

BIBLIOGRAFÍA

Abromeith, Heidrun. 1986. "*British Steel: an Industry between the State and the Private Sector*". Heidelberg: Berg Publishers.

Agüera Sirgo, José Manuel. 1996. "La Reconversión industrial de Asturias". Pp. 87-139. En '*Asturias: el declive de una región industrial'*, coordinado por Holm-Detlev Köhler. Gijón: ed. TREA.

Ahlbrandt, Roger S. et. al. 1996. "*The Renaissance of American Steel: lessons for managers in competitive industries*". Oxford University Press.

Albentosa, Luis y J.Zaragoza. 1982. "Estructura y política siderúrgica: de la acción concertada a la política de reconversión". *Información Comercial Española.* Pp.75-85. Noviembre.

Arthur D.Little Ltd. 1991. "*Options for Steel in Scotland: Executive Summary and Presentation of Interim Findings to the Scottish Development Agency*". 24 de enero. Ref. 66047.

Arthur Young. 1988. "*A Study of the Impact of privatzisation of BSC on the Future of Ravenscarig and Dalzell Steel Works*". Glasgow: Motherwell District Council.

Astudillo, Javier. 1998. "*Recursos del socialismo: las cambiantes relaciones entre el PSOE y la UGT: 1982-93*". Madrid: Instituto Juan March de Investigación. Tesis doctoral nº 20.

Bain, Trevor. 1992. "*Banking the Furnace: Restructuring the Steel Industry in Eight Countries*". Michigan: Upjohn Institute.

Ballestero, Alfonso. 1993. "*Juan Antonio Suanzes: 1891-1977".* León: LID Editorial Empresarial.

BANKINTER. 1986. "*La siderurgia española ante su integración en la CECA*". Madrid: Servicio Central de Riesgos.

Barberis, Peter y Timothy May. 1993. "*Government, Industry and Political Economy*". Buckingham: Open University Press.

Baumgartner, Frank R. y Bryan D.Jones. 1991. "Agenda Dynamics and Policy Subsystems". The *Journal of Politics*, 53 (4): 1044-74.

Baumgartner, Frank R. y Bryan D.Jones. 1993. "*Agendas and Instability in American Politics*". University of Chicago Press.

Beauman, C. 1996. "British Steel: a turnaround under public ownership". *Business Strategy Review*, 7 (3): 16-29.

Bel Queralt, Germá . 1998. "Los costes financieros de la privatización en España". *ICE*, 722. Julio-agosto.

Bell, Daniel N.F. et.al. 1990. "*Steel Production in Scotland: Strategic Consideration for the 1990s*". Informe entregado al Strathclyde Regional Council por el Dpto. de Economía Política de la Universidad de Glasgow.

Beltrán Villalba, Miguel. 1994. "*Política y Administración bajo el Franquismo: la Reforma Administrativa y los Planes de Desarrollo*". Madrid, CEACS. Working Paper, 53.

Bennett, Colin J. 1991. "Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It?". *British Journal of Political Science*, 21 (2): 215-233.

Benson, J.K. 1982. 'A Framework for Policy Analysis'. Pp.136-76. En D.Rogers, D.Witten et.al. '*Interorganizational Co-ordination'*. Iowa State University Press.

Bermeo, Nancy. 1994. "*The Political Economy of Structural Adjustment in New Democracies: The Case of Spain*". Manuscrito inédito.

Bevir, Mark y R.A.W. Rhodes. 1998. "Narratives of Thatcherism". *West European Politics*. 21(1): 97-117.

Bishop, M. y Kay, J. 1992. "El Impacto de la Privatización en la Eficiencia del Sector Público en el Reino Unido". En *Información Comercial Española*, 707: 22-35.

Blyth, Mark M. 1998. “Any More Bright Ideas?: the Ideational Turn of Comparative Political Economy”. *Comparative Politics*, 29 (2): 229-247

Blyton, Paul. 1993. "Steel". Pp. 166-85. En ‘*Public Enterpises in Transition’*, editado por A. Pendleton y J. Winterton. Londres: Routledge.

Boix, Carles. 1994. "*Partisan Strategies and Supply-side Policies in Industrialized Nations, 1960-1990*". Trabajo presentado en la Reunión Anual de la ‘Midwest Political Science’. Chicago, 1994.

Boix, Carles. 1996. "*Partidos políticos, crecimiento e igualdad*". Madrid: Alianza Universidad.

Boix, Carles. 1997. "Privatizing the Business Sector in the Eighties: economic performance, partisan responses and divided governemnts". *British Journal of Political Science*, 27 (4):-495.

Börzel, Tanja A. 1997. "*Policy Networks: A New paradigm for European Governance*". Florencia, EUI Working Paper, 97/19.

Börzel, Tanja A. 1999. “Towards Convergence in Europe?: Institutional Adaptation to Europeanization in Germany adn Spain”. *Journal of Common Market Studies*, 37 (4): 573-96.

Bovens, Mark y Paul ‘t Hart. 1996. “*Understanding Policy Fiascos*”. Londres: Transaction Publishers.

Bryer, R.A., T.J.Brignall y A.R.Maunders. 1982. "*Accounting for British Steel*". Aldershot: Gower.

Buesa, Mikel y José Molero. 1988. "*Estructura Industrial de España*". Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Buesa, Mikel y José Molero. 1998. *“Economía Industrial de España: organización, tecnología e internacionalización*”. Madrid: ed. Civitas.

Budge, Ian y David McKay. 1993. 3ª edición. "Turning Britain Around?. Pp. 211-19. En *'The Developing British Political System in the 1990s'*. Londres: Longman.

Cairney, Paul A. 1995. "*Researching Policy networks: Methodological Issues*". MSc Dissertation. Dpto. de 'Governemnt', Universidad de Strathclyde.

Capelástegui, F. 1996. "La siderurgia Vizcaína: 1876-96". *Ernaroa,* nº12, 55-85.

Carpí, T. 1994. "*Reconversión Siderúrgica en Valencia: Sagunto*". Documento presentado en el Cursos de Verano 'Industrialización y Empleo'. S.Sebastián- UPV.

Castañer, Xavier. 1998. "La política industrial: ajustes, nuevas políticas horizontales y provatización: 1975-96". Pp. 79-105. En '*Políticas públicas en España'*, coordinado por Joan Subirats y Javier Gomá. Barcelona: Ariel.

Castles, Francis G. 1990. "Comparative Public Policy Analysis: Pproblems, Progress and Prospects". Pp:197-225. En *'Managing Mixed Economies'*, editado por F.G.Castles, Franz Lehner y Manfred Schmidt.

CC.OO-Euskadi. 1995. "Políticas de Reconversión Industrial en España: 1977-93". *'Eraiki'*, nº7, enero 1995.

Coates, David. Ed. 1996. "*Industrial Policy in Britain*". Londres: MacMillan Press.

Cockerill, Anthony. 1989. "*Phoenix from the Ashes: Joint-ventures in the Privatisation of the British Steel Industry*". Manchester Business School. Working Ppaer. No.176.

Coleman, William D. 1991. "Fencing Off: Central Banks and Networks in Canada and the United States". En Bernd Marin y Renate Mayntz eds. *'Policy Networks'.* Frankfurt: Campus Verlag. Pp.209-34.

Coleman, William D. 1998. "From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture". *Journal of European Public Policy*, 5(4): 633-651.

Coleman, William D. et. al. 1996. "Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture". *Journal of Public Policy*, 16 (3): 273-303.

Coleman, William D. y Anthony Perl. 1999. "Internationalised Policy Environments and Policy Network Analysis". *Policy Studies*: .

Colomer, J.Mª. 1997. “Las instituciones de la Crispación política”. *Claves de Razón Práctica,* 74:44-48.

Comisión de las Comunidades Europeas. 1990. "*Objetivos Generales Acero-1995*". Mayo. COM (90) 201 final.

Comisión de las Comunidades Europeas.1992. "*Reestructuración de la empresa siderúrgica integral española”. Corporación de la Siderurgia Integral*". SEC (92)1916 final. Bruselas, 5-11-92. 1995-05-01

Comisión de las Comunidades Europeas. 1993. "*Reestructuración de la empresa pública española: Corporación de la Siderurgia Integral*". SEC (93)1511 final. Bruselas, 29-9-93.

Comín, Francisco. 1995. “*La empresa pública en la España contemporánea: formas históricas de organización y gestión (1770-1995)”*. Documento de Trabajo, nº 9505. Fundación Empresa Pública.

Cooke, Philip, et al. 1995. "Regulating regional economies: Wales and Baden-Württemberg in transition". Pp.105-36. En ‘*The regions and the New Europe’*, editado por Martin Rhodes. Manchester University Press.

Corporación de la Siderurgia Integral (CSI). 1992. "*Plan de Competitividad Conjunto de AHV-Ensidesa: presentación a los sindicatos*". Madrid, 13 de abril de 1992.

Costa, María Teresa. 1991. "La Política Industrial en España". Pp.75-103. *En ‘Informe del Círculo de Empresarios: 1990’*. Madrid.

Cuervo, Alvaro. 1988. "*La Crisis bancaria en España, 1977-85*". Barcelona: Ariel.

Cuervo, Alvaro. 1997. "La Privatizaciones en España". *Cuadernos de Información Económica*, 119:10-23.

Cuervo, Alvaro. 1999. “Reflexiones económicas sobre Asturias”. Pp.71-91, en ‘*Asturias: de una economía de tranferencias a una eocnomía productiva’*, VV.AA. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Chari, Raj S. 1998. “Spanish Socialists, Priviatising the Right Way?”. *West European Politics*, 21 (4): 163-80.

Daley, Anthony 1996. *"Steel, State and Labor: Mobilization and Adjustment in France*". Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Daugjberg, Carsten. 1996. "Policy Networsk and Agricultural Policy Reforms in Sweden and the European Community: Explaining Different Reform Outcomes". Presentado en la *PSA Annual Conference*. Glasgow, abril 1996.

De la Dehesa, Guillermo. 1993. "*Political and Economic Reform in Contemporary Spain*". Documento presentado en la conferencia "The Political Economy of Policy Reform" organizado por el 'Institute of International Economics'. Washington DC, Enero 14-15.

Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor?. A Critical Review of the Policy Network Aproach". *Political Studies*, XLIII:136-58.

Dudley, Geoffrey. 1984. "The British Steel Corporation and Problems of Political Management". *The Political Quaterly*, 55:427-37.

Dudley Geoffrey. 1999. "British Steel and Government since Privatisation: Policy 'framing' and the Transformation of Policy Networks". *Public administration* 77(1): 51-71.

Dudley, Geoffrey y J.J. Richardson. 1990. "*Politics and Steel in Britain: 1967-88: The Life and Times of the British Steel Corporation*". Aldershot: Darmouth Publ.

Dudley, Geoffrey y J.J. Richsrdson. 1996. "Promisocus and Celibate Ministerial Styles: policy Change, Policy networks and British roads Policy". *Parliamentary Affairs*, (984): 556-84.

Dudley, Geoffrey y J.J. Richsrdson. 1999. "Competing advocacy coalitions and the process of 'frame reflection': a longitudinal analysis of EU steel policy. *Journal of European Public Policy*, 6(2): 225-48.

Dunn, Mike y Sandy Smith. 1994. "Economic Policy under the Conservatives". Pp. 77-95. En *'Public Policy in Britain'* editado por Stephen S.Savage et.al. Londres: McMillan.

García Blanco, José, Mª. 1994. "Los Aspectos Sociales del Declive". Pp.962-76. En *'Historia de la Economía Asturiana'*, editado por Juan A.Vázquez y Germán Ojeda. Vol.IV, n§61. Oviedo: Prensa Asturiana.

Döhler, Marian. 1991. "Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy". Pp. 235-297. En *'Policy Networks'*, editado por Bernd Marin y Renate Mayntz. Boulder: Westwiew Press.

Dunkerley, J. and P.G.Hare. 1992. "Nationalised Industries". En '*The British Economy since 1992*', editado por N.F.R.Crafts. Oxford.

Echeverría, Mª Carmen. 1993. "La SPRI en los años ochenta: análisis de una experiencia". *Ekonomiaz*: 196-219.

Edo Hernández, Valentín y Raquel Paredes Gómez. 1992. "Análisis del Gasto Público en Reconversión Industrial en España". *Hacienda Pública*, 120-1: 269-88.

Espina, Alvaro. 1992. "Diez Años de Política Industrial". *Leviatán*, 50:39-65.

EUROSTAF. 1997. "*British Steel: Stratégie et Analyse Financière*". Paris.

Fanjul, Oscar y Fernando Maravall. 1984. "A qué ritmo avanza la Reconversión Industrial en España". *Papeles de Economía Española*, 19:310-324.

Fernández Castro, Joaquín. 1985. "Una Aproximación Sociológica a la Reconversión Industrial". *Papeles de Economía Española*, 22:403-24.

Fernández Ordóñez, Miguel Angel y Luis Servén. 1992. "*Economic Reform in Southern Europe: the Spanish Experience*". Manuscrito.

Ferner, Anthony. 1988. "*Governments, Managers and Industrial Relations. Public Enterprises and their Political Enviroment*". Londres, Basil Blackwell.

Ferner, Anthony et. al. 1997. "Industrial restructuring and EU-wide social measures: broader lessons of the ECSC experience". *Journal of European Public Policy*, 4(1): 56-72.

Fevre, Ralph. 1989. "*Wales is Closed: the Quiet Privatisation of British Steel*". Mimeo.

Fraile Balbín, Pedro. 1991. "*Industrialización y Grupos de Presión. la economía política de la protección en España. 1900-50*". Madrid, Alianza Editorial.

Fraile Balbín, Pedro. 1992. *"Interés Público y captura del Estado: la empresa pública siderúrgica en España: 1941-81*". FIES, Documento de Trabajo 9203.

Gamble, Andrew. 1990. "Theories of British Politics". *Political Studies*, XXXVIII: 404-420.

Gamble. 1994. 4ª ed. "*Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State*". Londres: MacMillan Press.

Gámir, Luis. 1999. "*Las privatizaciones en España*". Madrid: ed. Pirámide.

García Delgado, José Luis (dir). 1990. *"Economía Española de la Transición y la Democracia*". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

García Fernández, Julio. 1989. "La Teoría de Stigler sobre la Regulación como Marco Interpretativo de la Política Empresarial Pública. 1973-88". *Papeles de Economía Española*, 38:225-42.

García Hermoso, José, Manuel. 1989. "El INI como Grupo de Negocios: Presente y Futuro". *Papeles de Economía Española*, 38: 262-76.

García Tabuenca, A. 1998. "La financiación de la empresa en España". *Economía Industrial*. Nº 317: 177-86.

Gerencia Siderúrgica. 1991. *"La Siderurgia Integral Española: Problemática y Líneas de Actuación*". Madrid, enero.

Glais, Michel. 1995. "Steel Industry". Pp. 219-268. En '*European Policies on Competition, Trade and Industry*', editado por Pierre Buiges et.al. Aldershot: E. Elgar Publ.

Grant, Wyn. 1992. "Models of Interest Intermediation and Policy Formation applied to an Internationally Comparative Study of the Dairy Industry". *European Journal of Political Research*, 21:53-68.

Grant, Wyn. 1993. 2ª ed. "Business and Politics in Britain". Londres: MacMillan.

Gray, Pat y Paul't Hart. Eds. 1998. "*Public Policy Disasters in Western Europe*". Londres: Routledge.

Grunert, Thomas. 1987. "Decision-Making Processes in the Steel Crisis Policy of the EEC: Neocorporatist or Integrationist Tendencies". Pp.222-305. En *'The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry*', editado por Yves Mény y Vincent Wright. N.York: W.de Gruyter.

Gunther, Richard. 1980. "*Public Policy in a No-Party State*". Los Angeles: University of California Press.

Gunther, Richard. 1997. "The Impact of Regime Change on Public Policy: the Case of Spain". *Journal of Public Policy*, 16(2):157-203.

Gutiérrez, Rodolfo. 1994. "Mercado de Trabajo y relaciones laborales". Fascículo n.60 de la *'Historia de la Economía Asturiana'* dirigida por Juan Vázquez y Germán Ojeda. Oviedo.

Gutiérrez Palacios, Rodolfo y J.Mª García Blanco. 1990. "*Los 'aspectos invisibles' del declive económico: el caso de Asturias*". Universidad de Oviedo: Documento de Trabajo n§18.

Halcrow, Morrison. 1989. "*Keith Joseph: A Single Mind*". London: MacMillan.

Hall, Peter A. 1986. "*Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*". Oxford University Press.

Hall, Peter A. 1991. "Structural Transformation in the Regions of the United Kingdom". Pp.40-69. En '*Industrial Change and Regional Economic Transformation'*, editado por Lloyd Rodwin y Hidehiko Sazanami. Oxford: Harper Collins.

Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25 (3): 275-96. 1996-05-27

Hall, Peter A. y R.C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44 (4): 936-957.

Hanf, Kenneth. 1992. "*Network Analysis and the Neglect of Policy Management*". Documento presentado para el Seminario ECPR de "Management of International Networks". Limerick (Irlanda).

Harrison, Joseph. 1983. "La industria pesada, el Estado y el desarrollo económico en el País Vasco, 1876-1936". *ICE*, n.21.

Hart, Jeffrey A. 1986. "British Industrial Policy". Pp.128-161. En *'The Politics of Industrial Policy'*, editado por Cl.E.Barfield y W.A.Schambra. Washington: AEI for Public Policy Research.

Hartley, Jean et.al. 1983. "*Steel Strike: A Case Study in Industrial relations*". Londres: Bastford Academic and Educational Ltd.

Hay, Colin. 1995. "Structure and Agency". Pp.189-206. En *'Theory and Methods in Political Science'*, editado por David Marsh y Gerry Stoker. Londres: MacMillan Press.

Hay, Colin y Daniel Wincott. 1998. "Structure, Agency and Historical institionalism". *Political Studies*, 46: 951-957.

Hayward, Jack. 1986. "*The State and the Market Economy: Industrial Patriotism and Economic Intervention in France*". Brighton: Harvester Wheatsheaf.

Hayward, Jack. 1995. "Introduction: Europe's Endangered industrail champions". Pp.1-23. En '*Industrial Enterprises and European Integration'*. Oxford University Press.

Hennessy, Peter. 1990. "*Whitehall*". Londres: Fontana Press.

Héritier, Adrianne. 1993. "Policy Network Analysis: a Tool for Comaprative Political Reseahch". Pp.143-60. En *'Comparative Politics: New Directions in Theory and Method*', editado por Hans Keman. Amsterdam, U.V: University Press.

Heywood, Paul 1998. "Power Difusion or Concentration? In Search of the Spanish policy Process". *West European Politics*, 21 (4): 103-24.

Heywood, Paul. 1993. "Spain and the Europepan Dimension: The Integrated Market, Convergence and Beyond". *Strathclyde Papers on Governemnt and Politics*, No.93.

Heywwod, Paul. 1995. "*The Government and Politics of Spain*". Londres: MacMillan Press.

Holmes, Martin. 1985. "*The First Thatcher Government: 1979-83*". Sussex: Wheatsheaf Books.

Hogwood, Brian W. 1992: "*Trends in British Public Policy: do governments make any difference?*". Buckingham: Open University Press.

Hogwood, Brian W. y B.Guy Peters. 1983. "*Policy dynamics*". Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.

Hood, Christopher. 1994. "*Explaining Economic Policy Reversals*". Buckingham: Open University Press.

Houseman, Susan N. 1991. "*Industrial restructuring with Job Security*". Harvard Economics Studies.

Howell, Thomas R., et.al. 1988. "*Steel and the State: Government intervention and Steel's Structural Crisis*". Londres: Westview Press.

HSBC. James Capel.1997. "*Aceralia*". Noviembre.

Hudson, Ray y David Sadler. 1992. "Employment Change in UK Steel Closure Areas During the 1980s: Policy Implications and Lessons for Scotland". *Regional Studies,* 26(7): 633-646.

Hutton, Will. 19995. "*The State We're In*". Londres: Vintage Publications

IKEI. 1980. "*Reestructuración de la Economía Vasca: la siderurgia integral*". Documento Nº 4. Diciembre.

ISTC. 1980. "*New Deal for Steel: an Alternative Strategy from Britain's Main Steel Union".* Penshurt Press.

Jackson, Peter M. 1992. "Economic Policy". PP.11-32. En *'Implementing Thatcherite Policies: Audit of An Era'*, editado por David Marsh y R.A.W. Rhodes. Buckingham: Open University Press.

Jordan, Grant. 1990. "Policy Community Realism versus 'New' Institutionalist Ambiguity". *Political Studies*, XXXVIII: 470-84.

Jordan, G. y K.Schubert. 1992: " A Preliminary Ordering of Policy Network Labels". *European Journal of Political Research*, 21 (1-2):1-29.

Jordan, Grant et. al. 1994. "Characterizing Agricultural Policy-Making". *Public Administration*, 72:505-526.

Jordana, Jacint. 1995. "El análisis de los 'policy networks': ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre pol¡ticas públicas y Estado?. *CAPP*, nº 3:77-89.

Judge, David. 1990. "*Parliament and Industry*". Aldershot: Dartmouth.

Judge, David. 1993. "*The Parliamentary State*". Londres: Sage.

Kassim, Hussein. 1994. "Policy Network, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View". *West European Politics*, 17 (4):15-27.

Kenis, Patrick. 1991. "The Preconditions for Policy Networks: Some Findings from a Three-Country Study on Industriial Restructuring". Pp. 297-330. En '*Policy Networks'*, editado por Bernd Marin y Renate Mayntz. Francfort, Campus Verlag.

Kindelán, Juan Manuel. 1978. "El Socialismo y la Empresa Pública". *Sistema*, 23:35-47.

Kingdon, John W. 1984. "*Agendas, Alternatives and Public Policies*". Londres: Scott, Foreman and &.

Koelbe, Thomas A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology". *Comparative Politics*, 27 (2): 231-245.

Köhler, Holm-Detvler, coord. 1996. "*Asturias: el declive de un región industrial*". Gijón: eds. TREA.

Kun Wang, Zhen y L. Alan Winters. 1993. "*EC Imports from Eastern Europe: Iron and Stee*l". CEPR, Discussion Paper series, nº 825.

Lee, Simon. 1996. "Manufacturing". Pp.33-62. En '*Industrial Policy in Britain'*, editada por David Coates. Londres:MacMillan Press.

Lijphart, A. 1971. « Comparative Politics and the Comparative Method ». *American Political Science Review*, 65 : 682-693.

López Claros, Augusto. 1988. "The Search for Efficiency in the Adjustment Process". Washington: *IMF Occasional Paper* No.57.

Love, James y James Stevens. 1989. "The Scottish Steel Indstry". Pp.51-69. En *'Scottish Government Yearbook 1989'*. HMSO.

Love, James y James Stevens. 1990. "Steel Production in Scotland: Strategic Considerations for the 1990s. A Review". *Quaterly Economic* (Strathclyde), 15(3):61-72.

Lukauskas, Arvid J. 1994. "The Political Economy of Financial Restriction: The Case of Spain". *Comparative Politics*, 27(1): 67-91.

Mackie, Thomas T. y brian W.Hogwood. Eds. 1985. *"Unlocking the cabinet: cabinet structures in comparative perspective*". Londres: Sage Publications.

Madgwick, Peter. 1991. "*British Government: The Central Executive Territory*". Londres: Phillip Allan.

Malaret I García, Elisenda. 1991. "*Régimen Jurídico-administrativo de la Reconversión Industrial*". Madrid: Civitas.

Malo de Molina, J.L. 1995. "Diez Años de la economía española". Pp.81-111. En '*Historia de una década: sistema financiero y economía española 1984-94'*, editado por AB Asesores.

Maloney, William A., Grant Jordan y Andrew M.McLaughlin. 1994. "Interest Groups and Public Policy: the Insider/Outsider Model Revisited". *Journal of Public Policy*, 14 (1):17-38.

Maloney William A. y J.J. Richardson. 1996. *"Managing Policy change in Britain: the Politics of Water*". Edinburgh University Press.

Mañas, L.A. 1998. "La experiencia de una década de privatizaciones". *ICE*, 722.

Maravall, Fernando. 1987. "*Economía y Política Industrial en España*". Madrid, ed. Pirámide.

Maravall, José Mª. 1991. "Democracia y social-democracia. Quince años de política en España". *Sistema*, Nº100.

Maravall, José Mª. 1993. "Politics and Policy: Economic Reforms in Southern Europe". Pp.77-132. En *'Economic Reforms in New Democracies'*, editado por Luiz Carlos Bresser et.al. Cambridge University Press.

Maravall, José Mª. 1995. "*Los resultados de las democracias*". Madrid: Alianza editorial.

March, James G. y Johan P.Olsen. 1989. "*Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*". New York: McMillan.

Marin, Bernd y Renate Mayntz, eds.1991. "Introduction: Studying Policy Networks". En '*Policy Networks'*. Frankfurt, Campus Verlag. Pp.11-25.

Marín Arce, José María. 1997. "*Los sindicatos y la reconversión industrial durante la Transición*". Consejo Económico y Social, Colección estudios: Madrid.

Marklew, Victoria. 1995. "*Cash, Crisis and Corporate Governance*". Ann Arbor: Univ. de Michigan.

Marsh, David. 1995. "State Theory and Policy Network Model". *Strathclyde Papers on Governments and Politics*, nº102.

Marsh. David. 1998. « The utility and future of policy network analysis ». pp. 185-96. En '*Comparing Policy Networks'*. Londres : Open University Press.

Marsh David y R.A.W. Rhodes. Ed. 1992: *"Implementing Thatcherite Policies: Audit of an Era*". Buckingham: Open University Press.

Marsh, David y Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach". *Political Studies*, 48 (1): 4-22.

Marsh, David y Gerry Stoker (eds.). 1995. "*Theory and Methods of Political Science*". Londres: McMillan.

Martín Aceña, Pablo y Francisco Comín. 1991. "*INI: 50 años de industrialización en España*". Madrid, Espasa Calpe.

Martínez Ruiz, J.I. 1998. "La Unión de Almacenistas de Hierros y la distribución de Hierros Comerciales en España". *Fundación Empresa Pública*, Documento de Trabajo Nº 9806.

Mayntz, Renate. 1991. "*Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*". Max-Planck-Institut Paper. Colonia.

Mazey, Sonia y J.Richardson. 1996. "EU policy-making: a garbage can or an anticipant and consensual policy style?". Pp. 41-61. En '*Adjusting to Europe'*, editado por Y. Mény et.al. London: Routledge.

McEachern, Doug. 1980. "*A Class Against Itself: power and nationalisation of the British steel Industry*". Cambridge: Cambridge University Press.

Menon, Anand y Jack Hayward. 1996. "States, Industrial Policies and the Eruoepan Union". Pp. 267-97. En '*The European Union and National Industrial Policy'*, editado por Husseim Kasssim y Anand Menon. Londres: Routledge.

Mény, Ives y Vincent Wright. 1986. "State and Steel in Western Europe". Pp.1-111. En '*The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years: 1974-84'*. Berlin-New York, De Gruyter.

Merkel, Wolfgang. 1995. "*Final de la Socialdemocracia?: recursos de poder y políticas de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa Occidental*". Valencia: Ed. Alfons El Magnánim.

Messerlin, Patrick A. 1987. "The European Iron and Steel Industry and the World Crisis". Pp.111-36. En *'The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Policy'*, editado por V. Wright e Y. Mény. N.York: W.de Gruyter.

Ministerio de Industria y Energía (MINER) 1980. "*Programa de saneamiento y reconversión de la industria siderúrgica integral española*". Madrid: enero.

MINER 1983. "*Libro Blanco de la Reindustrialización*". Madrid, Servicio de Publicaciones.

MINER. 1990. "*Informe preliminar sobre la 2ª reestructuración de la siderurgia integral española*". Mimeo. Madrid Servicio de Publicaciones.Diciembre.

MINER. 1995. "*Libro blanco de la Industria. Una política industrial para España"*. Madrid: Servicio de Publicaciones.

MINER y Comisión de la CE. 1986. "*Visión general de la siderurgia integral en España*". Madrid: Octubre.

Middlemas, Keith. 1995. "*Orchestrating Europe: the Informal politics of the European Union: 1973-95*". Londres: Harper Collins.

Midwinter, Arthur et.al. 1991. "*Politics and Public Policy in Scotland*". Londres: McMillan Press.

Milward, Alan S. 1984. "*The Reconstruction of Western Europe: 1945-51*". Londres: Methuen.

Monitor Company. 1992. "*Cluster de Acero de Valor A¤adido: una visión para el futuro*". Fotocopia.

Montero, José Ramón. 2000. "Reformas y panaceas del sistema electoral". *Claves de Razón Práctica,* 99:32-40.

Moore, Chris y Simon Booth. 1989. "*Managing Competition: Meso-Corporatism, Pluralism and the Negotiated Order in Scotland*". Oxford: Clarendon Press.

Morvannou, Philippe. 1997. "Hacia el abandono de una política siderúrgica". Pp.153-79. En *La Empresa española ante la Unión Económica y Monetaria*, editado por el Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao: PMP.

Myró Rafael. 1988. "La Industria: Expansión, Crisis y Reconversión". En *'España: Economía'*, dirigido por L.García Delgado. Madrid: ed. Espasa.

Myró, Rafael. 1992. "*Competitividad y especialización de la industria española*". Fundación FIES. Colección "Documentos de Trabajo", 8.

Navarro Arancegui, Mikel. 1988. *"La política de reconversión en España: el caso de la siderurgia*". Universidad de Deusto, ESTE: Junio.

Navarro, Mikel. 1989. "*Crisis y Reconversión de la Siderurgia Española: 1978-88*". Junta del Puerto de Pasajes, MOPU.

Navarro, Mikel. 1990. "*Política de Reconversión: Balance Crítico*". Madrid: Eudema.

Nicolaides, Phedon. Ed. 1993. "*Industrial Policy in the European Community: a Necessary Response to Economic Integration?".* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Nieto, A. 1995. "*La nueva organización del desgobierno*". Barcelona: Ariel.

Nohria, Nitin y Robert G. Eccles. 1992. "*Networks and organizations. Structure, form and action*". Harvard Business School.

OCDE. 1980. "*Steel in the 80s*". Paris Symposium, Febrero 1980.

OCDE. 1990. "*Financial Trends*". Nº 72. Febrero.

Olmos, Miguel. 1984. "*La Batalla de Sagunto: Breve Historia de la siderurgia saguntina*". Valencia: Fernando Torres Ed.

Ovenden, Keith. 1978. "*The Politics of Steel*". London. MacMillan Press Ltd.

Paramio, Ludolfo. 1992. "Los Sindicatos y la Política en España, 1982-92". Pp. 521-39. En *'La Década del Cambio*', editada por Alfonso Guerra y José Félix Tezanos. Madrid: Sistema.

Payne, Peter L. 1979. "*Colvilles and the Scottish Steel Industry*". Oxford: Clarendon Press.

Pendleton, Andrew y Jonathan Winterton. Eds. 1993. "*Public Enterprises in Transition: Industrial Relations in State and Privatised Corporations*". Londres: Routledge.

Pérez, Sofía A. 1999. "*The Resurgence of National Social Bargaining in Europe: Explaaining the Italian and Spanish Experiences*". CEACS Working Paper nº 130.

Pérez Agote, J.Mª. 1983 "*Crisis y Reconversión de la siderurgia integral española*". Manuscrito inédito.

Pérez Díaz, Víctor. 1987. "La doble cara del Neocorporativismo: políticas económicas y pactos sociales en la España de la Transición". En '*El retorno de la sociedad civil'*. Madrid: IEE.

Perrotti, Luisa. 1999. "*The Politics of EC decision-making: the case of State aids to the Italian public sector steel industry (1988-94)"*. Tesis doctoral. Universidad de Oxford.

Petitbó, Amadeo. 1998. "Competencia y privatización de empresas y servicios públicos". Pp. 159-83. En '*El Futuro del Estado del Bienestar'*, editado por A. Castells y N. Bosch. Madrid: Civitas.

Peterson, John. 1994. "Decision-making in the European Union: towards a Framework of Analysis". *Journal of European Public Policy*, 2(1):69-95.

Phillips & Drew. 1988. "*British Steel plc. In the Global Context*". Septiembre.

Pierre, Jon. 2000. "Learning through Dependency?: the Governance of the Restructuring of the Sweedish Steel Industry". Forthcoming.

Pierson, Paul. 1998. "When effect becomes cause: poliyc feedback and political change". *World Politics ¿*.

Poblet Barceló, Enrique. 1994. "El Sector del Acero. La Reestructuración en Marcha". *Economía Industrial*, 259:65-78.

Quinn, Esther. 1981. "*The Ravenscraig Decision*". Tesis doctoral. Dpto. de Economía, Universidad de Strathclyde.

Rhodes, Martin. 1992. "The States and the World Steel Market: Industrial Policy, Trade regulation and the GATT Urugguay Round ". pp.219-230. En *'The Market and the State*', editado por Michael Moran y Vincent Wright.

Rhodes, Martin y Bastiaan van Appeldorn. 1998. "Capital Unbound?. The transformation of European corporate governance". *Journal of European Public Policy*. 5(3): 406-27.

Rhodes, R.A.W. 1988. "*Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-Central Governments of Britain*". London: Unwin Hyman.

Rhodes, R.A.W. 1995. "The Institutional Approach". Pp.42-58. En David Marsh y Gerry Stoker, eds. '*Theory and Methods in Political Science'*. Londres: McMillan.

Rhodes, R.A.W. 1997. "*Understanding Governance: Policy networks, Governance, reflexivity and Accountability*". Londres: Open University Press.

Richardson, Jeremy. 1994. 'Doing Less by Doing More: British Government 1979-93'. *West European Politics*, 17 (3): 179-98.

Riddell, Peter. 1991. 2ª edición. "*The Thatcher Era and its Legacy".* Oxford: Blackwell.

Riddell, Peter. 1994. "Ideology in Practice". Pp.19-42. En *'A Conservative revolution?*', editado por Andrew Adonis y Tim Hames. Glasgow: Manchester University Press.

Rokkan, Stein y Derek Urwin.1983. "*Economy, Territory, Identity*". Londres: Sage Publications.

Rose, Richard. 1993. "*Lesson-Drawing in Public Policy'*. New Jersey: Chatham House.

Richards, Andrew J. 1996. "*Miners on strike: Class Solidarity and Division in Britain*". Oxford: Berg Publishers.

Richardson, Jeremy ed. 1982: "*Policy Styles in Western Europe*". Londres: G.Allen and Unwin.

Ruiz Olabuénaga, José Mª. 1995. "Sociología de las Organizaciones". Bilbao: Universidad de Deusto.

Sabatier, Paul A. 1991. "Toward Better Theories of the Policy Process". *Political Sciences and Politics*, Junio: 141-157.

Sabatier, Paul A. y Hank C.Jenkins-Smith. 1993. *"Policy Change and Policy Learning: An Advocacy Coalition Approach*". Boulder: Westview Press.

Sadler, David. 1992. "Iron and Steel: Global Change and the Rise of New Producers". Pp.79-115. En *'The Global Region'*. Oxford Pergamon Press.

Saro Jáuregui, Gabriel. 1998a. "Mercado Unico y 'Policy networks': siderurgia 1974-95". *Cuadernos Europeos de Deusto*, 18. Pp:173-211.

Saro Jáuregui, Gabriel. 1998b. "Redes y regiones: la reconversión industrial". *Inguruak*, nº 20. Pp: 163-89.

Savage, Stephen P. y Lynton Robins (eds.). 1994. "*Public Policy in Britain*". Londres: MacMillan Press.

SBC Warburg. 1998. "*Global Iron Ore Review: Prospects for 1999*". Mayo.

Scammel, Margaret, 1986. "The Enemy Within: Government and the 1984-5 Miners' Strike". *Strathclyde Papers on Governemnt and Politics*, N§45.

Scharpf, Fritz W. 1991. "*Crisis and Choice in European Social Democracy*". Ithaca: Cornell University Press.

Schneider, Volker. 1990. "Control as a Generalized Exchange Medium within the Policy Process?". Pp. 171-89. En '*Governance and Generalized Exchange'*, editado por Bernd Marin. Francfort: Westview Press.

Segura, Julio, et. al. 1988. "*La industria española en la crisis: 1978-84*". Madrid: Alianza 'Economía y Finanzas'.

Segura, Julio. 1992. "Política Micro-económica, Política Industrial y el Instituto Nacional de Industria". Pp.17-35. En *'Homenaje a Juan Velarde'* (vol.II): 'Economía Española, Cultura y Sociedad', VV.AA. Madrid, EUDEMA.

Sentance, Andrew. 1998. "UK Macrocoencomic Policy and Economic performance". Pp. 35-69. En *'Britain's Economic Performnce'*, editado por T.Buxton y Paul Chapman. 2nd ed. London: Routledge.

Simón Fernández, Blanca. 1997. "*Las subvenciones a la Industria en España*". Madrid: Consejo Económico y Social. Colección Estudios.

Sharpe, L.J. 1993. "The United Kingdom: The Disjointed Meso". Pp.247-96. In '*The Rise of the Meso Government in Europe*'. Londres: Sage Publications.

Skidelsky, Robert. 1996. "The Fall of Keynesianism". Pp.41-67. *En 'The Ideas that Shaped Post-War Britain*', editado por David Marquand y Anthony Seldon.

Smelser, N.J. 1976. « *Comparative methods in the Scial Sciences* ». N.Jersey: Prentice Hall.

Smith, Martin J. 1993. "*Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*". Hertfordshire: Haverster Wheatseheaf.

Smith, Martin J. 1995. "Interpreting the Rise and Fall of Margaret Thatcher: Power Dependence and the Core Executive". Pp.108-24. En R.A.W.Rhodes and Patrick Dunleavy eds. *'Prime Minister, Cabinet and Core Executive'*. Londres: McMillan.

Smith, Michelle P. 1996. "Integration in Small Steps: The European Commission and Member-State Aid to Industry". *West European Politics*, vol. 19(3). Pp.563-82.

Smith, W. Rand. 1998. "*The Left's Dirty Job: The Politics of Industrial Restructuring in France and Spain*". University of Pittsbrugh Press.

Solbes Mira, Pedro. 1990. "La Economía ante la CEE: el Proceso de Negociación". Pp.481-505. En *'Economía Española de la Transición y la Democracia'*, dirigido por José Luis García Delgado. Madrid: CIS.

Solchaga, Carlos. 1985. "Balance de dos años de ajuste". *Economía Industrial*, marzo-abril: 10-13.

SRI International. 1990. *"The Future Viability of Ravenscraig, Dalzell and Clydesdale Steel Plants*". Preparado por el Motherwell District Council. Junio.

Solchaga, Carlos. 1997. "*El final de la Edad Dorada*". Madrid: Taurus.

Subirats, J. 1992. "*Políticas Públicas en España: un problema de estilo*". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Subirats, Joan y Ricard Gomá. 1998. "*Políticas Públicas en España*". Barcelona: Ariel.

Teague, Paul. 1989. "Trade Unions and Extra-national Industrial policies: the response of the NUM and ISTC to Membership of the ECSC". *Economic and Industrial Democracy*, 10:211-237.

Tolliday, Steven. 1987. "*Business, Banking and Politics; the case of British steel, 1918-39*". Mass: Harvard University Press.

Torreblanca, José Ignacio. 1997. "*The European Community and Central Eastern Europe (1989-93): Foreign Policy Gaps and Decision-Making*". Madrid: Instituto Juan March de Investigación. Tesis doctoral nº 17.

Thain, Colin y Maurice Wright. 1995. "*The Treasury and Whitehall: the Planning and Control of Public expenditure, 1976-1993*". Oxford: clarendon Press.

Thatcher, Margaret. 1993."*The Downing Street Years*". Londres: Harper Collins.

Tsoukalis, Loukas y Robert Strauss. 1987. "Community Policies on Steel 1974-82: A Case of Collective Management". Pp. 186-221. En *'The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Policy'*, editado por V. Wright e Y. Mény. N.York: W.de Gruyter.

Turner, Royce. 1997. "The Complexities of Political Agenea determination: the Caso of the British Coal Industry". *Governance,* 10(4): 377-95.

Tweedale, Geoffrey. 1995. "*Steel City: Entrepeneurship, Strategy and Technology in Sheffield: 1743-1993*". Oxford: Clarendon Press.

UGT. 1983. "*Qué es la Reconversión Industrial*". Madrid: Federación del metal.

UGT y CC.OO de Asturias. 1992. "*Manifiesto Programa de Alternativa Industrial para Ensidesa de las Federaciones del Metal*". Septiembre.

Upham, Martin. 1990. "Passages on the Path to privatisation: the Experience of BS". *Industrial Relations Journal*. Vol.21 (2): 87-97.

Upham, Martin. 1997. "*Tempered not Quenched: the History of the ISTC, 1951-97*". Londres: Lawrence and Wishart Ltd.

Urwin, Derek. 1991. "*The Community of Europe: a History of European Integration since 1945*". Londres: Longman Group.

Van Waarden, F. 1992. "Dimensions and Types of Policy Networks". *European Journal of Political Science*, 21(1-2): 29-52.

Vázquez, Juan A. 1990. "Crisis, Cambio y Recuperación Industrial". Pp. 81-119. En *'La Economía Española de la Transición y la Democracia'*, dirigida por José, Luis García Delgado. Madrid: CIS.

Vázquez, Juan A. 1999. en '*Asturias: de una economía de tranferencias a una eocnomía productiva'*, VV.AA. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Velasco et. al. 1998. *Papeles de Economía Española*.

Viaña Remis, Enrique. 1990. "*Políticas Industriales en Sectores Maduros. El Caso de la Siderurgia Integral Española*". Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Viñals, Jaime. et al. 1990. "Spain and the 'Ec cum 1992' Shock". Pp.145-234. In '*Unity with Diversity in the European Economy*', edited by C.Bliss and J.Braga. Cambridge University Press, 1990.

Visser, Jelle. 1992. "La representación de los trabajadores en los centros de trabajo en Europa Occidental". *Sociología del Trabajo*, 14:3-43.

Warren, Kenneth. 1965. "Locational Problems of the Scottish Iron and Steel Industry since 1760". *Scottish Geographical Magazine*.

Wassenberg, Arthur F.P. 1990. "Games within Games: on the Politics of Association and Dissociation in European Industrial Policy Making". Pp.255-88. En '*Governance and Political Exchange'*, editado por Bernd Marin y R.Maytnz. Francfort: Westview Press.

Welsh Economic Research Unit. 1994. "*Steel in Wales*". Cardiff Business School.

Wilks, Stephen. 1984. "*Industrial Policy and the Motor Industry*". Manchester University Press.

Wright, Maurice. 1988. "Policy Community, Policy network and Comparative Industrial Policies". *Political Studies*, 36:593-612.

Wright, Maurice 1991. "*The Comparative Analysis of Industrial Policies: Policy Networks and Sectorial Governance Structures in Britain and France*". EPRU Working Papers 1/91. Victoria University.

Wright, Vincent. 1994. "Reshaping the State: The Implications for Public Administration". *West European Politics,* 17 (3): 103-138.

Young, S. 1987. "The Implementation of Britain's National Steel Strategy at the Local Level". Pp.370-412. En *'The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry'*, editado por V. Wright y Yves Mény. Nueva York: Walter de Gruyter.

Zabalza, Antonio. 1996. "La recesión de los '90 en la perspectiva de los últimos 30 años de crecimiento económico". *Moneda y Crédito*, 202:11-78.

Zárraga Moreno, José, Luis de. 1994. "*La mentalidad de la población asturiana ante la crisis regional*". Programa ERA, nº25.

Zufiaur, José María. 1985. "El Sindicalismo Español en la Transición y la Crisis". Papeles de Economía Española, 22:202-34.