

# EL PROBLEMA DE LA NACIONALIZACION DE LA SIDERURGIA BRITANICA

## *Breve historia de la intervención del Estado en el sector siderúrgico*

Si hay algún sector industrial que se ha visto acosado siempre por el fantasma de la nacionalización es, sin duda, el sector siderúrgico. Tratándose de un sector básico, en cuanto algo no funciona bien comienzan a levantarse voces nacionalizadoras, como si la política económica fuera tan corta de medios como para no tener otra alternativa más adecuada. Creemos que la nacionalización debe ser el último en la fila jerárquica de medios existentes de distinta intensidad para resolver un problema.

La nacionalización será necesaria cuando, puestos en práctica y contrastados todos los demás instrumentos que le anteceden en la lista de medios alternativos, resulten no ser suficientes para resolver el problema. Sólo entonces debería estudiarse la necesidad de una nacionalización.

Pero es que, además de ser un sector básico, el sector siderúrgico es característicamente oligopolístico en la mayoría de los países. Se está llegando a dimensiones mínimas rentables de las plantas siderúrgicas que, como no se enfrenten con un mercado amplio, requieren forzosamente un corto número de vendedores. Este es otro motivo para que se airee en seguida la necesidad de una nacionalización.

A pesar de ser una industria de grandes empresas, el elevado coste de las instalaciones hace que ante cualquier grado de infrautilización, empiece a tambalearse la resistencia de las mismas. Son, pues, muy sensibles a la coyuntura y a las oscilaciones de la demanda. Esta sensi-

bilidad no es sólo ante la demanda del país, sino que la demanda y oferta mundiales tienen un fuerte grado de penetrabilidad en todos los países, a pesar de las barreras arancelarias, al menos de unos niveles como los existentes en la actualidad. Esto hace que las empresas, para su supervivencia, hayan tratado siempre de mantener una firmeza contra el descenso de los precios, mediante carteles, asociaciones, etc., en la medida permitida en cada momento por las autoridades.

Las elevadas inversiones necesarias en el sector son muy superiores a las de cualquier otro, y la sensibilidad a las oscilaciones de la coyuntura hace que no sea un problema fácil hallar los medios financieros necesarios en cada momento. De ahí la razón, muchas veces, de la tendencia conservadora respecto a nuevas inversiones. Pero es que, las discontinuidades en la adición de la capacidad en el sector siderúrgico, que no pueden seguir las adiciones continuas en la demanda, ocasiona que las ampliaciones, desde que se programaron hasta que entran en funcionamiento, y dada su gran entidad, corren el riesgo de no hallar el mercado suficiente, lo cual, a través de un bajo grado de utilización, puede poner en peligro la continuidad de la empresa. Esta es otra razón aducida en contra de la falta de adaptación del sector siderúrgico, y de la necesidad de una nacionalización. Pero hoy existe en el mundo un exceso de capacidad con respecto a la demanda de 90 millones de toneladas de acero.

Está claro, por tanto, que esta crítica haya sido aplicable en determinadas épocas, de verdadera crisis del sector, pero no en la generalidad.

De todos modos, está también claro que el sector siderúrgico tiene unas características muy propensas al debate sobre la nacionalización, en algún país, y al menos a la intervención del Estado en casi todos.

En una publicación del Iron and Steel Board, del Reino Unido, se dice que "la supervisión pública de la industria británica del hierro y del acero puede interpretarse como una respuesta a las necesidades de política pública y como resultado de la evolución histórica. La industria es básica, en el sentido de que sus productos son de fundamental importancia para la economía. Es una gran industria muy organizada, de gran intensidad de capital, y concentrada en pocas áreas. No obstante, es sensible al ciclo económico y sufre más que la mayoría de las industrias en caso de fuertes fluctuaciones en el mercado".

La publicación mencionada continúa diciendo que en tal industria las fuerzas del mercado solamente, no siempre asegurarían una oferta eficiente, económica y adecuada a precios razonables, sin la cual la eco-

nomía experimentaría una gran perturbación. Esta es la razón de que durante treinta años todo Gobierno británico haya reconocido que debe intervenir en los asuntos de la industria siderúrgica, y de que la supervisión pública de la industria se haya convertido en una medida indiscutible.

Pero únicamente el partido laborista, y no en su totalidad, ha concluido de esto que la industria debe ser nacionalizada, por razones que más adelante se expondrán.

La intervención de las autoridades en este sector en el Reino Unido, y la organización consiguiente de la industria, comenzó en la gran depresión de los años treinta. Como se dijo anteriormente al exponer las características del sector, esta industria estuvo sujeta aquellos años a una fuerte competencia extranjera con "dumping", que trataba de huir de la depresión igual que la británica, ocasionando un paro y una caída vertical de la producción.

Esto hizo que el Gobierno accediera a una especie de acuerdo en 1932 para elevar las barreras arancelarias, por recomendación de la Import Duties Advisory Committee (I. D. A. C.), a condición de que el sector llevara a cabo un programa de racionalización interna y una organización central adecuada, que desembocó en 1934 en la creación de la Federación Británica del Hierro y del Acero (1). Se exigió también una disciplina externa supervisada por el I. D. A. C., cuya intervención fue creciendo, exigiendo entre otras cosas la aprobación de todo aumento de precios.

La filosofía de esta intervención que, con algunas variaciones ocasionales, persistió hasta la corta fase de nacionalización en 1951, era que la industria debía regirse libremente, pero bajo la supervisión de un órgano gubernamental que actuara por persuasión, por lo general, pero dotado de "garras" para utilizarlas en caso necesario.

Al llegar la guerra, el control gubernamental se hizo más fuerte, como es natural. La facultad de vigilancia de precios del I. D. A. C. se trasladó al Ministerio de Abastecimientos, dotándole, además, de nuevos poderes, tal como el establecimiento de precios máximos. A este efecto, se creó el Iron and Steel Control, afecto al Ministerio antes mencionado, y entre ambos llegaron progresivamente a controlar todos los aspectos de la industria siderúrgica del país.

Al terminar la guerra, llega al poder el partido laborista, heredando

---

(1) "Steel: the facts", Federación Británica del Hierro y del Acero.

un sistema de control con grandes poderes, que es, quizá, motivo para no adoptar de forma inmediata la idea de nacionalización, dando así lugar a un período de transición.

De todos modos, el movimiento laborista en cuanto a la nacionalización de la industria siderúrgica ha evolucionado considerablemente. Parece interesante trazar en un inciso esta evolución.

### *Los intentos de nacionalización del partido laborista*

El movimiento hacia la nacionalización en el Reino Unido no incluyó hasta fecha relativamente reciente al sector siderúrgico. La primera resolución de nacionalización adoptada en 1882 por el Congreso de Sindicatos Obreros afectaba al suelo. Poco después se pedía la denuncia por el Estado de las concesiones mineras. Ya para los años de la década de 1890, bajo la influencia de sociedades socialistas se discutía la nacionalización de todo. Pero al crearse en 1904 el partido laborista, aún no tenía un carácter eminentemente socialista.

Fue después de la primera guerra mundial cuando comienzan a entrar las nacionalizaciones en los programas del partido, pero aún tenía un carácter marginal por lo que se refiere al sector siderúrgico.

La depresión de los años treinta, y la intervención del Estado en el sector siderúrgico, a través del I. D. A. C., hizo que se considerara con interés por el partido el aspecto de la propiedad pública de la industria del acero. No obstante, vino primero la nacionalización de los combustibles y de los transportes, quedando en un tercer lugar la industria siderúrgica.

Al terminar la segunda guerra mundial, y cuando el partido subió al Poder en 1945, la situación respecto a la industria del acero era distinta que en la depresión. Los pobres resultados de la nacionalización en otras industrias, la oposición del sector y el escaso margen de victoria en las elecciones (por seis votos) en 1950, no auguraban un éxito del programa de nacionalización.

Por otro lado, se vio que la nacionalización en el sector siderúrgico planteaba graves problemas de definición y delimitación a efectos de las actividades a incluir en la nacionalización. La demora del proyecto en la Cámara de los Lores contribuyó a crear mayor confusión sobre el dudoso apoyo de la nación. De todos modos, el proyecto llegó a ser Ley en noviembre de 1949, aunque contenía cláusulas en el sentido de que

no se emprendería acción alguna hasta después de las inminentes elecciones generales. Tras la escasa victoria laborista en 1950, procedió a poner en marcha la nacionalización.

Vuelta la desnacionalización en 1953, se llega a 1964 con un movimiento laborista nacionalizador muy disminuido. Al contrario de antaño, han desaparecido de la lista de proyectos de nacionalización el cemento, productos químicos, maquinaria eléctrica, etc., pero a diferencia también de épocas anteriores, se manifiesta un tesón inaudito en la nacionalización de la industria del acero.

Las razones que se exponen en el proyecto de Ley en mayo de 1965 no justifican en modo alguno la nacionalización de la industria siderúrgica.

No hay razones convincentes para llegar a una nacionalización; las razones se resumen en un compromiso de partido.

### *La nacionalización de 1949*

En 1946, el Gobierno laborista crea el Consejo del Hierro y del Acero (Iron and Steel Board), con funciones inspectoras y asesoras. La intervención del Consejo se mantiene dentro de los principios generales de intervención de períodos anteriores, pero al cabo de dos años y medio el Gobierno pone de manifiesto el carácter transitorio de este esquema, al anunciar en 1948 su intención de proceder a la nacionalización. El argumento principal aducido por G. R. STRAUSS, ministro laborista de Energía, al presentar la ley, fue que el hierro y el acero eran esenciales para la economía británica en su totalidad y, por consiguiente, debían estar bajo control público (1).

Tras la oposición que encontró la idea nacionalizadora, que hizo incluir algunas cláusulas condicionales —tales como esperar a las próximas elecciones generales—, se aprobó, por fin, el proyecto en 1949. Por otro lado, al ganar las elecciones el partido laborista —por un margen de sólo seis votos— comenzó a poner en marcha la ley de nacionalización. Pero aún no estaba en marcha, cuando unas nuevas elecciones generales dan la victoria al partido conservador. Al mes siguiente, el nuevo ministro competente da la orden de paralizar el proceso de nacionalización del sector siderúrgico, y se comienza a estudiar el nuevo

---

(1) WILLIAM A. ROBSON: "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública", pág. 40.

régimen a aplicar en el sector para el período siguiente, que comenzaría con la ley desnacionalizadora de 1953.

*Características de la Ley de nacionalización de 1949*

— Empresas sujetas.

Todas aquellas cuya producción anual excediera de 50.000 Tm. de mineral de hierro, o 20.000 Tm. de lingote de hierro, lingote de acero o productos laminados en caliente. Las compañías que produjeran más de 5.000 Tm. de mineral o de los otros productos, pero menos que las cifras consignadas anteriormente, requerían la autorización del ministro para poder continuar las operaciones. Si, según estas capacidades, una compañía quedaba sujeta a nacionalización, lo estaban todas sus operaciones y compañías filiales.

— De esta forma serían nacionalizadas 92 compañías, pero se controlaría además, directa o indirectamente, teniendo en cuenta las filiales, a 298 compañías que operaban en una amplia gama de actividades.

— Se creaba la Iron and Steel Corporation of Great Britain, que adquiriría todas las acciones de las empresas anteriores, mediante compensación en base a las cotizaciones en Bolsa anteriores a la fecha de la introducción del proyecto de ley. La transferencia de las acciones tuvo lugar en febrero de 1951.

— Se introdujeron cambios en los Consejos de algunas compañías nacionalizadas.

Como críticas más importantes que cabe hacer a la nacionalización de 1949 son las siguientes:

1. La definición de la amplitud de la nacionalización se hizo sin ninguna idea razonable. Resultaba así que gran parte del sector quedaba fuera del campo de la Corporación, en tanto que ésta entraba a controlar actividades remotas al sector siderúrgico, tales como fabricación de ladrillos, arena, raquetas de tenis, baños, casetas de teléfonos, suministros de agua, etc.
2. Falta de previsión total en cuanto a la organización del sector.
3. Introdujo un vacío temporal de política siderúrgica.
4. Demoras constantes en los proyectos de la empresas, por falta de resolución al respecto de la Corporación.

Todo ello, ocasionó un bache en la tendencia de expansión del sector.

*La desnacionalización de 1953 y las críticas laboristas al sistema actual*

Sin llegar a instrumentar del todo la nacionalización, la Iron and Steel Act de 1953 invierte el proceso, y al igual que se creó en 1949 la Iron and Steel Corporation para hacerse cargo de las acciones de las compañías nacionalizadas, la Ley de 1953 crea la Iron and Steel Holding and Realization Agency (I. S. H. R. A.), encargada de proceder a la privatización de las empresas nacionalizadas. Por otro lado, la Ley preveía el esquema de la vigilancia y control de la industria. Por lo que se refiere al primer aspecto, para 1955 más de la mitad de la capacidad productiva de acero había vuelto a manos privadas, llegando a dicho porcentaje al 86 por 100 en 1957. Hoy día, sólo queda aún nacionalizada la compañía Richard Thomas and Baldwin Ltd.

Pero el proceso de desnacionalización no fue fácil, debido a que las condiciones del mercado de capitales varían considerablemente, produciéndose también trastornos no menos graves en el paso anterior a la nacionalización.

La Ley de 1953 concede nuevas facultades al Consejo del Hierro y del Acero (Iron and Steel Board), en materia de inversiones y de precios.

Puede fijar precios máximos interiores y desaprobado inversiones que estime inadecuadas para el desarrollo conveniente del sector, así como recomendar una actuación subsidiaria del Gobierno en el sector, en caso de falta de iniciativa privada suficiente para llegar a unas capacidades necesarias para el abastecimiento adecuado del mercado en productos siderúrgicos.

La regulación que supone la Ley de 1953, aunque con algunos defectos, perfectamente salvables, se complementa con la actuación y funcionamiento de la Federación Británica del Hierro y del Acero, que suponen un tipo de organización de la industria siderúrgica (1), que parece el más adecuado de cuantos existen para lograr el buen funcionamiento de la industria y el desarrollo y expansión necesarios en un sector de fuertes oscilaciones coyunturales, y de graves problemas de financiación, sin renunciar a las ventajas de la flexibilidad que supone la iniciativa privada.

Los resultados obtenidos con este régimen son totalmente satisfactorios en la mayoría de los aspectos. En el aspecto cuantitativo, la pro-

---

(1) Véase L. GUERECA: "Principios de acción concertada y de programación en el sector siderúrgico". Información Comercial Española; enero de 1965, pág. 77.

ducción desde 1954 ha aumentado cerca de un 50 por 100. El segundo programa de desarrollo del sector que comenzó en 1953 y terminó en 1957-58, había previsto un objetivo de capacidad de 20 millones de toneladas para 1957, cifra establecida por la Iron and Steel Corporation, encargada de la nacionalización, y se llegó, en realidad, a 23,5 millones de toneladas, si bien en 1955 la cifra anterior de 20 millones se corrigió hasta los 22 millones de toneladas de capacidad, como objetivo.

El tercer programa, de 1957 a 1962, elaborado por la industria en colaboración con el Consejo del Hierro y del Acero, se proponía llegar a 29 millones de toneladas de capacidad en 1962, a la que respondió bien la industria a pesar de la recesión iniciada en 1958. Quizá por esta razón, así como por los nuevos adelantos tecnológicos, el cuarto programa ha puesto su acento en la modernización de la capacidad.

A este efecto, hay que señalar que entre 1946 y 1963, el sector había desmantelado y sustituido siete millones de capacidad de hornos altos, más de siete millones de capacidad de producción de acero, y un volumen considerable de capacidad de laminación, además de proceder a modernizaciones de instalaciones existentes.

En 1961, el Consejo publicaba un análisis con una clasificación del estado de modernidad del sector, incluyendo en la clase A las instalaciones modernas, de dimensiones rentables y bien localizadas; en la clase B) las instalaciones eficientes, si bien algo antiguas, pero con vida útil para bastantes años; y en la clase C, instalaciones sólo rentables por

*Instalaciones:*

	A	B	C
	%	%	%
Sinter ... ..	96	3	1
Arrabio ... ..	55	38	7
Acero bruto ... ..	51	40	7
Palanquilla ... ..	56	31	9
Chapa gruesa ... ..	85	12	1
Chapas ... ..	98	2	0
Hojalata ... ..	96	4	0
Perfiles pesados ... ..	25	60	14
Bandas ... ..	72	12	13
Fermachine, etc. ... ..	82	14	3



pocos años y en situaciones de buena coyuntura. Los porcentajes de la capacidad total resultante eran los siguientes (1).

(Los porcentajes no siempre suman 100, por falta de clasificación de alguna que otra instalación.)

Tomando como índice de la adaptación del sector a la evolución tecnológica, la aplicación del procedimiento de conversión por oxígeno, para la obtención de acero, las estimaciones comparativas para el presente año entre distintos países, arrojan los siguientes porcentajes (1):

Reino Unido (p) ... ..	25 %
Alemania Occidental (pp) ... ..	17,5 %
Francia (pp) ... ..	11,5 %
C. E. C. A. (pp) ... ..	18,4 %
U. S. A. (c) ... ..	15,2 %
Japón (c) ... ..	40,0 %
Total mundial ... ..	14,5 %

(p) Producción de acero.

(pp) Producción potencial.

(c) Capacidad:

A esto hay que añadir las nuevas capacidades de colada continua y de colada en vacío, así como las modernas instalaciones de laminación de productos planos.

Por tanto, no cabe aducir en favor de la nacionalización, razones de falta de acomodación del sector al desarrollo necesario en cantidad y en modernidad de la capacidad de producción, como lo ha hecho Mr. Wilson; su postura obedece a un propósito antiguo, el de que "tan pronto como el Gobierno conservador anunció su decisión de desnacionalizar el hierro y el acero, el partido laborista declaró inmediatamente que cuando volviera al poder, volvería a nacionalizar esta industria" (1).

Desde luego, en el "Libro Blanco" sobre la nacionalización, presentado al Parlamento en abril de 1965, se exponen una serie de defectos del sistema actual. Son, en resumen, los siguientes:

1. El Gobierno laborista cree que el sistema privado en el sector,

---

(1) British Iron and Steel Federation: "Steel, the Facts", pág. 19.

(1) B. I. S. F.: "Steel, the Fact", pág. 26.

(1) W. A. ROBSON: "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública".

combinado con la forma actual de intervención, o cualquier otra variante de ésta, es irreconciliable con el interés nacional y con el funcionamiento adecuado de la empresa privada. Según eso, no cabe, por principio en el sector siderúrgico otra cosa que no sea la nacionalización. Y alude tres razones:

a) *Que las facultades del Consejo del Hierro y del Acero son negativas. Puede impedir actuaciones perjudiciales, pero no puede promover desarrollos positivos.* Esto no es cierto, porque el Consejo tiene a su cargo el principio de la subsidiaridad.

b) *Las dificultades de financiación de las empresas.* Esta no es una desventaja para el control del Estado, sino todo lo contrario, ya que las empresas se ven forzadas a acudir a él, y puede así jugar un papel positivo.

c) *El sistema ha sido practicado de forma que no ha habido competencia de precios entre las empresas. Debido a la dimensión de sus unidades y a la naturaleza de su mercado, la industria siderúrgica (Reino Unido), como en otros países, es probable que tienda hacia precios comunes mediante la práctica de precios administrados (1).* Esto es cierto indudablemente, y por eso está la intervención de todos los Estados en este sector; de lo contrario, ¿qué razón podría darse, por ejemplo, para tal intervención, como la del Consejo?

Por lo que se refiere a la eficiencia de la industria hay una confusión —como afirma la Federación del Hierro y del Acero— en cuanto a la relación que existe entre dimensión y eficiencia: “la experiencia existente demuestra que la nueva agregación de una serie de fábricas en una unidad administrativa no produce nada que se parezca a las ventajas que pudieran derivar de una organización de dimensión similar, cuyas distintas fábricas hayan sido cuidadosamente agrupadas o desarrolladas *ex-novo* para formar partes de un conjunto coherente y que están integradas y equilibradas consecuentemente. No obstante, para sus defensores, el simple hecho de que la National Steel Corporation sería una unidad comparable en dimensión a la U. S. Steel Corporation parecía una prueba positiva de que, en consecuencia, debe ser capaz de mantenerse en competencia con los gigantes.”

De las razones apuntadas se deduce que el partido laborista no tiene realmente razones contundentes para la nacionalización. Las razones que alude refuerzan precisamente la conveniencia de un sistema como el

actual inglés. Los defectos que se le han podido reconocer en todos los círculos indican claramente que el sistema actual es el camino correcto que debe emplearse con decisión, siendo dichos defectos no defectos en sí, sino falta de aplicación del sistema. Tal es el caso, por ejemplo de las decisiones del Tribunal de Prácticas Restrictivas, que puede actuar en contra de los acuerdos de precios. La existencia de acuerdos contrarios al interés general no es, entonces, defecto del sistema, sino de la falta de decisión del Tribunal.

El Gobierno laborista reconoce que la decisión del Tribunal en junio de 1964 contra el acuerdo de precios de la Heavy Steel Association, ha hecho que este acuerdo y otros más hayan desaparecido, pero —dice— “no se deduce de esto que haya de surgir una competencia efectiva y amplia de precios”. En este caso está prejuzgando y desechando los medios que ofrece el actual sistema, y desde luego hace falta aún más imaginación para creer que con una siderurgia nacionalizada habrá más competencia de precios.

Ahí están las tres facultades que son fundamentales para el control del sector; los precios, las inversiones y proyectos, y el principio de subsidiaridad. Una buena aplicación de las mismas hace innecesaria la nacionalización del sector, que por otro lado supone no pocas dificultades y desventajas.

Para hacerse idea de éstas, nada mejor que analizar las propuestas del Gobierno laborista:

#### *La propuesta de nacionalización del sector siderúrgico*

Entre los objetivos a conseguir con la nacionalización, el Gobierno laborista cuenta con la solución de los defectos del sistema anterior y la garantía de las siguientes ventajas:

##### a) *Inversión y capacidad.*

“El presente control negativo del Consejo de hierro y del acero sobre los proyectos propuestos por las distintas empresas, será sustituido por la planificación central de los programas de inversión”... Pero, ¿podrá el planificador central tener en cuenta todos los factores que intervienen en cada caso? No está demostrado, sino más bien lo contrario, que la planificación central de los programas observe una racio-

nalidad mayor que la consideración particular en cada caso de las peculiaridades del mismo. Lo más probable es que la administración de cada empresa nacionalizada esté en desacuerdo con lo dictado desde arriba, porque de las inversiones dependerán en gran parte los resultados futuros, y son sus propios resultados lo que interesará a los dirigentes de cada empresa nacionalizada.

Será muy difícil, con el sistema propuesto, salvar la dificultad que, sin duda, surgirá al considerar cada empresa nacionalizada a las demás como rivales. Y habrán de surgir una serie de acciones ocultas para influir en las alturas en favor de los proyectos propios.

En este aspecto, por tanto, parece más viable y fructífero el sistema actual, por el cual el Consejo tiene facultades para hacer que los proyectos de cada empresa, de acuerdo con sus peculiaridades, reúnan un mínimo de racionalidad, estén coordinados en el conjunto nacional y no supongan duplicidad de inversiones ni de capacidades. A ese efecto, existe ya el precedente de la decisión del Consejo, en el caso de la alternativa de proyectos simultáneos de instalación de trenes de laminación en caliente, eliminando así un exceso de capacidad segura, y logrando un ahorro de inversiones.

#### b) *Producción y venta.*

Se pretende igualmente planificar la producción y distribución de la mayor parte de la industria. La argumentación es que debe buscarse el mejor patrón de producción y distribución para la mayor parte de la industria en conjunto, y no solamente para la empresa. Según esto, se pretende planificar no solamente el sector siderúrgico, sino también toda la industria consumidora. Un patrón de producción y distribución programado desde el centro, no daría opción a los consumidores a comprar donde quieran, sino probablemente a la empresa más próxima, al igual que en el sistema soviético.

¿Estaría esto de acuerdo con las calidades y especificaciones requeridas en cada caso por el consumidor, y tendría la necesaria flexibilidad? Si acudimos a la experiencia de otras nacionalidades en el Reino Unido, habría que abrigar una gran duda al respecto.

c) *“La promoción de las exportaciones se pretende que será más fácil con la propiedad pública de las fábricas, al poder dedicar a la exportación las plantas más aptas al respecto; y bajo la nacionalización se tendrá en cuenta la necesidad exportadora al estudiar la localización*

de nuevas plantas." Este objetivo del Gobierno laborista no tiene en cuenta las características del mercado siderúrgico mundial. Es difícil hoy día poder programar con algún viso de realismo una planta siderúrgica para la exportación, sin correr un grave riesgo, ya que el mercado mundial arroja un exceso de oferta que no es temporal.

Por otro lado, la exportación centralizada de todo el sector carece de agilidad necesaria en un mercado exterior en el que predomina el oportunismo, y en el que el comprador quiere probar todos los resortes y tratar simultáneamente con diversos oferentes.

Estos son los tres objetivos principales del Gobierno laborista para la siderurgia británica, a base de una planificación central, lo cual lo considera imposible realizar sin la propiedad pública de las principales empresas. Cree que la propiedad pública puede incrementar la eficiencia de la industria, pero la propiedad pública de los medios de producción adecuada en casos muy excepcionales o desesperados, puede degenerar en propiedad de todos y responsabilidad de nadie.

#### *Características del proyecto de nacionalización y defectos del mismo*

1.º Se extiende la nacionalización a las empresas o grupos que produjeran más de 475.000 toneladas entre julio de 1963 y junio de 1964. No se da razón alguna para la elección de este caprichoso número, ni del período de producción. Variando tan sólo unos meses las fechas, varían también los grupos de empresas incluidos. Deben de haber sido, por tanto, razones extraeconómicas las que han determinado la elección del ámbito de la nacionalización.

Las 14 compañías que así quedan destinadas a la nacionalización poseen o controlan las 22 plantas integrales del país y 42 plantas siderúrgicas más. Ocupan unas 220.000 personas, alrededor del 70 por 100 del total del sector. Representan más del 90 por 100 de la producción de mineral de hierro, arrabio, acero bruto, productos pesados, chapa y hojalata.

Pero, cuatro de esas 14 compañías son filiales de sociedades *holding* de grandes grupos mixtos. Resulta así, que se verán nacionalizadas también las instalaciones siderúrgicas de empresas constructoras de maquinaria, construcción naval, etc.

Con ello, al igual que ocurrió con la Ley de 1949, resultarán comprendidos en la nacionalización una gran diversidad de productos sin relación alguna con el sector siderúrgico, en los grupos de productos

químicos, materiales de construcción no férricos, obras de ingeniería (puentes, viviendas, escuelas, etc.), productos para la agricultura (fertilizantes, etc.), y toda una gama inmensa de maquinaria y herramientas.

Si a este hecho se añade que a la National Steel Corporation se le concede la facultad de actuar también en otros sectores distintos al acero, se verá que la tal nacionalización del acero es muy "sui generis". Las consecuencias son:

1.º Una arbitraria delimitación del campo de la nacionalización.

2.º Que habrá actividades siderúrgicas no nacionalizadas, y otras no siderúrgicas, nacionalizadas o no según sean desarrolladas o no por empresas nacionalizadas. Es decir, que "no están todas las que son, ni son todas las que están".

3.º Que la facultad para actuar en otros campos, convierte a la National Steel Corporation en la puerta oculta ideal para sucesivas nacionalizaciones automáticas. Ya ha habido un ministro de Gabinete que se ha declarado partidario de nacionalizar el sector de construcción de máquinas-herramientas.

Como se verá, esto constituye un peligro para el principio de iniciativa privada y de libre competencia.

Entre otros aspectos, ¿qué es lo que les espera a las siderúrgicas privadas, a partir de la nacionalización, si la mayoría de ellas dependen de semi-productos de las empresas en adelante nacionalizadas, si además no podrán ampliar sus instalaciones sin permiso del ministro correspondiente?

Además, el nexo de unión que les podría quedar, que es la Federación del Hierro y del Acero, organización verdaderamente ejemplar en su género, será desprovista de sus funciones, y se invita a las empresas del sector que queden sin nacionalizar a que se unan a la organización correspondiente de la Corporación.

Por otro lado, el proyecto de nacionalización y el Gobierno Laborista se ve que no tienen ideas claras sobre qué han de hacer una vez nacionalizada la industria. Se dice "la medida de nacionalización no contendrá un esquema detallado de organización de la industria nacionalizada; sino que solicitará a la Corporación que emprenda un examen inmediato de la organización para llevar a cabo las actividades..."

Por tanto, a pesar de que el partido laborista se había pronunciado desde hace mucho en favor de la nacionalización, no tiene ahora, ni la tuvo en 1949, ideas concretas sobre qué debería hacer la Corporación con la industria, una vez nacionalizada ésta.

Aparte de que no existen razones contundentes para la nacionalización del sector siderúrgico en el Reino Unido, y de que la nacionalización puede ser muy perjudicial, el Gobierno laborista no se ha tomado la menor molestia de analizar el sistema actual, y de ver si se podía mejorar.

En este sentido ha hecho caso omiso de la postura de los industriales con respecto al sistema actual y las posibilidades de perfeccionarlo. La propuesta de los industriales, basada en una larga experiencia de control en este sector, como se apuntó al principio, consiste en:

1.º Crear una nueva autoridad que sustituya al Iron and Steel Board, adoptando sus virtudes y dándole una forma que trascienda más allá de la mera relación entre “los que controlan y los controlados” del Consejo actual.

2.º Ausencia de participación del Estado en las acciones de las compañías, pues si a la nueva autoridad se le concedieran poderes suficientes de supervisión y se le dotara de un buen mecanismo de control, tal participación del Estado sería innecesaria, pero sí muy perturbadora.

3.º Como guía general, la organización futura debería tender a facilitar la posible entrada en las Comunidades Europeas.

4.º El sector debería aceptar la incorporación a la nueva autoridad de sus actuales agencias o servicios centrales.

En cuanto al aspecto de las razones para la nacionalización, es curioso que los autores del Libro Blanco no hayan intentado siquiera dar una fundamentación económica sostenible y sólida a sus planes de socialización. A los laboristas les bastan las alusiones a los defectos del sistema actual —reconocidos desde luego por sus propios defensores y que podrían corregirse fácilmente, ya que por lo demás el sistema es aconsejable— para justificar la nacionalización.

Esto es muy grave, puesto que, como dice Robson (1): “Cualquiera que sea la política que se crea conveniente para el acero, no hay industria que pueda continuar oscilando, con intervalos de pocos años, entre la propiedad privada y la propiedad pública, sin sufrir graves inconvenientes, interrupciones de políticas y una sensación general de inestabilidad que puede llevarla al estancamiento.”

Por tanto, el Gobierno laborista debería tener muy en cuenta todos los aspectos que encierra la nacionalización, y no anteponer un compromiso de Partido al interés nacional.

---

(1) W. A. ROBSON: *op. cit.*

### *Conclusión*

La nacionalización de una industria es una medida que debe ser meditada detenidamente y la decisión de aplicarla debe tomarse sólo cuando las demás medidas previas y más fáciles de adoptar hayan demostrado ser inútiles o impracticables.

Del hecho de que una industria sea forzosamente oligopolística, por la técnica y por la dimensión del mercado, no debe deducirse, sin más, que deba ser nacionalizada, puesto que existen otros muchos medios y sistemas de control. Por otro lado, la experiencia demuestra que el mayor desarrollo del sector se obtiene con la iniciativa privada combinada con una actuación decidida del Estado para cortar los excesos de explotación del mercado a que pueden tender, a veces, algunos sectores de la iniciativa privada, y para operar incluso en la industria a través de una o varias empresas nacionales que supongan una vigilancia constante del mantenimiento de la competencia.

En el caso de la siderurgia británica resulta, en primer lugar, que el proyecto de nacionalización no expone las razones para la misma. En segundo lugar, destaca defectos del sistema actual, que o no son tales defectos, o pueden corregirse con facilidad. En tercer lugar, critica a la industria una falta de desarrollo suficiente, que las cifras absolutas y comparativas con otros países niegan rotundamente. En cuarto lugar, achaca a la industria la falta de competencia de precios, cuando en realidad éstos han estado deprimidos y el Tribunal de Prácticas Restrictivas ha suprimido cualquier acuerdo que haya considerado lesivo para los consumidores.

Por otro lado, considera al Consejo del Hierro y del Acero con facultades negativas solamente y la verdad es que tiene en su mano la promoción de inversiones y proyectos. Si no ha actuado más impulsivamente ha sido porque la realidad ha venido superando a los objetivos previstos en los programas de desarrollo del sector elaborados hasta el presente.

Propone la nacionalización, sin tener unas ideas concretas de lo que se pretende hacer y de como se va a organizar la industria nacionalizada.

Este y otros muchos aspectos de la nacionalización podrían discutirse largamente, pero en el caso inglés la nacionalización obedece a una sola causa: el compromiso desde hace ya mucho tiempo, antes de



la primera nacionalización, del partido laborista para con un sector de sus electores y con los principios antiguos de su formulario político, que queda de manifiesto en la expresión del periódico "The Times": "*la necesidad simbólica* de los laboristas de nacionalizar el acero".

Con estas bases, lo más probable es que ocurra lo mismo que en 1951, pero aún con mayor celeridad. La mayoría laborista actual en los Comunes es aún más precaria, si cabe, que la vez anterior. Creemos sinceramente que si el Gobierno laborista no ha caído en mayo, al debatirse el proyecto de nacionalización, ha sido porque la oposición ha creído oportuno retrasar la caída. Pero, independientemente de este aspecto, que no es de este lugar, ya que el problema de la nacionalización tiene una entidad en sí mismo, independientemente de que sea un partido u otro el que pretenda llevarla a cabo, creemos que es muy perjudicial para la industria, para la nación entera, e incluso para el futuro del partido laborista.

LUIS GUERECA TOSANTOS