

# COLABORACIONES

## CRISIS INDUSTRIAL: ASPECTOS GENERALES

Al ser la crisis industrial actual un fenómeno de dimensión mundial, sus aspectos generales son compartidos por todas las economías y, en consecuencia, las reflexiones de los expertos son válidas para todos sin importar su nacionalidad.

Aprovechando que aún están frescos los mensajes resultantes del Symposium Internacional sobre Política Industrial, **PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA** presenta en esta Sección una síntesis del conjunto de áreas de consenso y de disenso que aparecieron entonces. Asimismo, hemos seleccionado tres de los trabajos presentados al mismo y que publicamos como versiones especialmente revisadas para **PAPELES**, realizadas por sus autores. Abarcan distintos planteamientos —aspectos macroeconómicos, dinámica industrial e intervención pública— dentro del mismo ámbito —la política industrial—, por lo que en conjunto permiten una visión global del problema.

La Sección queda completa con dos contribuciones de economistas españoles, que complementan las aportaciones de los autores anglosajones.



## LAS POLITICAS INDUSTRIALES PARA LOS AÑOS 80

La crisis industrial presenta una serie de caracteres comunes a muchos países. Por ello, las políticas industriales han de tener también un mínimo de homogeneidad, al margen de que en ocasiones requieren planteamientos coordinados para resolver problemas que desbordan los marcos nacionales. Esta fue la razón para organizar una reunión internacional de expertos (SIP 80), cuyos resultados generales (áreas de consenso y de disenso) han sistematizado en el siguiente trabajo **Guillermo de la Dehesa** y **Julián García Valverde**, que fueron los responsables de la organización de dicho encuentro. Al entrar en detalle respecto de más de ochenta cuestiones importantes en las que hubo un acuerdo general de principio, se dispone de un material valioso para elaborar una política articulada sobre estas bases, que permita ir avanzando en lo que debería ser una verdadera estrategia industrial internacional. Asimismo, los temas en los que no se llegó a un acuerdo plantean la necesidad de disponer de nuevas ideas y argumentos, en un campo en el que todavía las reflexiones técnicas son escasas y van por detrás de la realidad.

**D**ESDE los primeros síntomas de crisis no coyuntural que fueron perceptibles en la mayoría de los países a finales de 1973 y en España a finales de 1974, resultaba evidente que las características que se observaban en el comportamiento de la generalidad de las economías occidentales eran sustancialmente distintas a las habituales en períodos de baja actividad. La coincidencia de las sucesivas crisis energéticas —explicación parcial pero no total de la situación— contribuyó a la confusión general sobre el diagnóstico y las recetas adecuadas de política. La incertidumbre fue la nota más característica —en algún sentido lo es todavía hoy— del período. Ni el análisis de las causas aparecía como suficientemente convincente, ni la panoplia de instrumentos inspira confianza en

términos de eficacia, ni el horizonte económico permitía albergar la vuelta a pasadas bonanzas.

De forma acumulativa las preguntas que se hacían los expertos y los responsables políticos convergían en tres interrogantes claves: *a)* ¿Cuáles son las notas características del nuevo entorno político, social y económico?; *b)* ¿Cuáles son las previsiones relativas a los cambios estructurales en la industria?, y *c)* ¿Cuál debe ser la orientación y el contenido de la política industrial?

Estas son las preguntas cuya respuesta constituye sin duda la clave para la instrumentación adecuada de la política industrial. Porque por encima de los problemas de cada día sobre la reconversión de tal o cual sector, o las medidas de apoyo a

tal o cual aspecto horizontal de la industria (tecnología, dimensión, financiación, gerencia, organización, mercado de trabajo, etc.), es preciso que exista una visión clara y nítida de cómo ha cambiado el entorno, en qué dirección y con qué consecuencias; de cómo y por qué se han producido y seguirán produciéndose los cambios estructurales, y cuál es la dirección y el contenido que están tomando las políticas industriales de cada uno de los países occidentales.

Con objeto de encontrar una amplia respuesta a estos interrogantes, el Ministerio de Industria y Energía español organizó, bajo el patrocinio de la OCDE, un Symposium Internacional sobre las políticas industriales para los años 80 (celebrado en Madrid del 5 al 9 de mayo de 1980). La documentación presentada ha sido enorme, y en su mayoría de una altura profesional difícil de reunir. Aunque no pueda afirmarse que el objetivo perseguido haya quedado resuelto, se han explicitado una serie de *puntos de acuerdo* y otros de *disenso* que pueden ayudar a desbrozar un camino duro de andar y difícil de ver, pero que es preciso recorrer cuanto antes.

Las conclusiones de las cinco jornadas de trabajo pueden resumirse ordenadamente de acuerdo con los tres grandes temas en que se dividía el Symposium: 1) el entorno social, político y económico de los años ochenta; 2) los problemas de la industria en dicha década, y 3) las políticas industriales. Es decir, en qué marco nos vamos a mover, cuáles van a ser sus consecuencias para la industria y qué alternativas existen para superar los graves problemas que se avecinan en la década.

Realmente es una tarea difícil extraer unas *conclusiones* generales de un Symposium tan amplio y variado como reflejan sus 135 ponencias, el alto nivel técnico de los 300 participantes y el gran espectro de posturas políticas, ideológicas y técnicas que se filtraban en las discusiones. Confiamos, pues, en la benevolencia del lector, y, sobre todo, en la de los participantes que tengan ocasión de leer los 88 puntos en que hemos resumido a continuación los temas ante los que hubo un acuerdo generalizado. Asimismo, presentamos en este artículo un breve repaso de lo que pudieran llamarse las áreas de disenso (temas especialmente conflictivos en los que no se alcanzó un mínimo acuerdo en puntos concretos). Finalmente, en un anexo se recogen resumidamente las líneas generales de la política industrial en algunos países de la OCDE.

## **1. EL ENTORNO POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICO EN LOS AÑOS 80**

### **1.1. El marco geopolítico**

1. El diálogo Norte-Sur no parece que vaya a ser tan importante, en el futuro, para los países industrializados, como el desafío de los países comunistas. Este desafío influirá más sobre la actitud de los países desarrollados frente a los del Sur, que el mismo desafío del Tercer Mundo.

2. Al no estar cristalizado en bloques prácticos de poder como son la OTAN y el Pacto de Varsovia, el desafío del Tercer Mundo tenderá a diluirse.

3. El Tercer Mundo es consciente de que, salvo para el petróleo, los países industrializados pueden arreglárselas muy bien sin mantener ningún tipo de diálogo. Es en el aspecto energético en el que pueden existir mayores probabilidades de entendimiento, aun cuando sea tácito, de no ser así la situación se hará insostenible.

4. Se irá operando un desplazamiento del diálogo universal en el marco de las Naciones Unidas, hacia diálogos regionales, e incluso sectoriales (Petróleo).

5. Continuará la creciente inadecuación de las instituciones de diálogo, especialmente de las Naciones Unidas, a los desarrollos geopolíticos mundiales. Las Naciones Unidas se han convertido en una burocracia que se rige por los elementales principios de todo sistema burocrático: supervivencia en el poder, seguridad y bienestar personal. Esta misma burocracia entorpece el tratamiento no sólo de las resoluciones, sino incluso de la misma información. La amplificación de los centros de información, el *overlapping* informativo, el millón de páginas anuales que se producen por todos sus órganos en un solo idioma, hace difícilmente posible el tener una información clara de los hechos y poder tomar resoluciones coherentes. Este desemboca en que, por regla general, y con sus honrosas excepciones, toda solución en la ONU se toma dos años después de que haya sido propuesta y un año después de que tenga algún sentido.

6. Continuará el decaimiento de la hegemonía norteamericana, aunque se mantenga como líder, en beneficio de un

resurgimiento de países como Alemania Occidental y sobre todo de Japón.

7. La década de los ochenta será una década de equilibrio, dentro de una gran incertidumbre. No habrá victorias ni derrotas sino avances y retrocesos relativos. La década de los ochenta será una década de paz, pero de «paz armada».

### **1.2. El comercio entre los países de la OCDE y los Países en Desarrollo**

8. Los países en desarrollo han evitado que la crisis industrial de los países de la OCDE haya sido y sea de mayor amplitud, al absorber una cantidad creciente de sus exportaciones industriales.

9. La amenaza industrial de los países en desarrollo es mucho más reducida de lo que a primera vista parece. Los países en desarrollo exportan solamente un 6 por 100 de las importaciones totales de manufacturas de los países desarrollados. Por el contrario, importan un 26 por 100 de las exportaciones manufactureras de los países desarrollados. En los últimos años sus balanzas comerciales y de pago se han deteriorado más que las de los países de la OCDE.

10. Las exportaciones de productos primarios (excluidos los carburantes) de los países en desarrollo continuarán disminuyendo por su sustitución por otros productos de nueva tecnología desarrollados en los países industriales.

11. Por todo ello, no puede decirse que el juego de las ven-

tajas comparativas entre unos y otros países afecte negativamente a los países industriales, por lo que deberá mantenerse abierto y libre, evitando caer en el error de aumentar el proteccionismo, que lo único que conseguirá es reducir la solidaridad internacional e incrementar los conflictos políticos y económicos a nivel mundial.

### **1.3. Evolución demográfica, empleo, educación y formación**

12. Durante los años ochenta se mantendrán las tendencias demográficas que ya han estado apareciendo en los últimos años setenta. Continuará el descenso de la tasa de fertilidad. Seguirá siendo menor el papel de la emigración. La tasa de crecimiento de la población laboral tenderá asimismo a descender, pero la tasa de actividad, especialmente femenina, continuará creciendo, con lo que el paro, especialmente juvenil, será mayor.

13. Se mantendrá la tendencia creciente a la disminución de las horas de trabajo, a pesar de su impacto sobre los costes.

14. Las grandes empresas seguirán siendo más proclives a tener un peor marco de relaciones laborales que las pequeñas y medianas, y, por lo tanto, absorberán el mayor número de conflictos laborales por trabajador.

15. El «sector informal» de la economía y, por lo tanto, del mercado de trabajo, continuará creciendo especialmente en los países con alto desempleo y cargas fiscales.

16. Los aumentos de productividad en el futuro depen-

derán en mayor medida del marco de relaciones laborales, de la organización del trabajo y de los sistemas de educación vocacional que del mismo progreso técnico.

17. Las soluciones demográficas, empresariales, etc. del problema del paro, dejarán paso a las soluciones políticas, dado su volumen y la urgencia de su tratamiento.

18. La tasa de incorporación al sistema educativo tenderá a descender, en general, aunque aumentará la demanda de educación profesional, debido a la mayor competencia existente en el mercado de trabajo, y, además, al mayor índice de paro juvenil.

19. Seguirá siendo importante la falta de adaptación del sistema educativo a las necesidades profesionales y técnicas del mercado de trabajo. Se volverá a plantear de nuevo el debate sobre si la educación es un bien de consumo y/o posición social, o una aportación a la producción. Existe una mala integración de la comunicación de decisiones entre el campo educativo y el campo económico.

20. La educación se ha convertido en el campo designado para satisfacer las aspiraciones populares de igualdad de oportunidades, de ahí que el sistema docente sea hoy en día el escenario de una intensa lucha de clases, en el que se está fomentando la meritocracia, incluso para los niveles de trabajo menos especializados.

### **1.4. El marco institucional**

21. En las sociedades democráticas se ha arraigado la idea

de que los gobiernos son responsables del bienestar social y del funcionamiento adecuado de la economía nacional; mientras que los gobiernos de estas sociedades poseen cada vez un poder más diluido. De esto se deriva una importante contradicción. Los ciudadanos demandan cada vez mayor protección y seguridades del gobierno, mientras que éste cada vez posee mayores limitaciones para atenderlas, especialmente por la creciente interdependencia internacional. Además, esta contradicción se amplifica al presentarse en un momento en que la ideología reinante es liberal y está a favor de una menor intervención del Estado en la vida privada de los individuos.

22. La demanda global de seguridad pública es, por tanto, muy alta, pero la predisposición colectiva para «pagar las primas» del seguro no lo es. La mayoría de las gentes reclaman impuestos más bajos, mientras que al mismo tiempo incrementan sus peticiones de protección y servicios a los gobiernos. La mayoría de los miembros de la sociedad parecen sustentar la idea de que cada vez es mayor el número de cargas económicas que deben de ser compartidas, pero se piensa de una manera egoísta que lo ideal es que los servicios sean para uno y las cargas para otros, puesto que no existe consenso sobre quién, o quiénes, deben de recibir la protección, y quién o quiénes deben pagar por ella.

23. La intervención del sector público tuvo en su origen el reconocimiento de que el mercado libre puede generar asignaciones de recursos socialmente inaceptables. Sin embargo, en las últimas décadas, no puede explicarse el crecimiento tan

enorme del sector público en base a su función redistributiva. La creación de empresas estatales ha sido, y es, un importante medio del Gobierno para el logro de la equidad en la distribución de recursos así como de una mayor eficiencia productiva. Sin embargo la actuación de las empresas públicas ha dejado mucho que desear, y ha sido una de las causantes de que aumente la legitimación social y política de la empresa privada.

24. Uno de los problemas fundamentales en los años ochenta será, pues, establecer más reglas de juego claras en las selecciones ante el Estado y el individuo, la empresa pública y la empresa privada, e intentar salir del confusionismo existente.

### 1.5. Las relaciones industriales y los sindicatos

25. La crisis económica ha hecho que en un corto período de tiempo se haya pasado de estabilización del conflicto social a otro de importantes enfrentamientos en las relaciones industriales.

26. Los sistemas de organización sindical basados en el «neocorporativismo» (Alemania, Austria, Suecia, Holanda, Noruega, etc.) se están mostrando más estables y capaces de hacer frente a la crisis económica actual, que los modelos basados en la «institucionalización del conflicto» (Estados Unidos, Gran Bretaña, etc.) y, por supuesto, que los sistemas de relaciones industriales poco institucionalizados (Italia, España). En los primeros está existiendo un

mínimo nivel de conflicto social, la negociación colectiva tiene menos importancia y es ampliada con otras formas de representación organizada en la que priman la discusión de objetivos políticos y macroeconómicos nacionales. En los segundos, el nivel de conflictividad es mayor aunque está fragmentado, sus objetivos son más económicos que políticos y se solventan mediante negociaciones colectivas, en las que los empresarios y los trabajadores se reconocen mutuamente como legítimos *partenaires*. Por último, en los sistemas poco institucionalizados, el nivel de conflictos social es muy elevado, orientado primordialmente hacia objetivos políticos, y los sujetos de las relaciones industriales, empresarios y obreros, se enfrentan como enemigos de clase.

27. La clave del éxito de los sistemas neocorporativistas parece residir en la eliminación o reducción del conflicto a través de una mayor participación de los obreros en la dirección y en los consejos de trabajo, y de una mayor relación entre los sindicatos y la política.

28. Frente a la década de los años ochenta se perciben dos claras tendencias en las relaciones industriales; por un lado, los trabajadores exigirán cada vez más una mayor participación en las decisiones macroeconómicas y macropolíticas del país, lo que supondrá un mayor grado de centralización de las organizaciones sindicales. Por otro lado, el salario, como equivalente general de la negociación colectiva comienza a entrar en crisis. En su lugar se van imponiendo una serie de demandas cualitativas tendentes a la humanización del trabajo y la calidad de vida, a la protección

del trabajador frente a la devaluación tecnológica de los trabajos manuales, a la reducción del tiempo de trabajo; al aumento del ocio; y en especial a la estabilidad en el empleo, todo este tipo de demandas, al contrario que las anteriores, exigirán una mayor descentralización de las organizaciones de representación sindical.

29. Se percibe, asimismo y de una manera clara, un cierto descenso del viejo espíritu del capitalismo industrial y de la ética del trabajo. El centro de interés del obrero comienza a orientarse hacia su vida privada cotidiana y no a la satisfacción del trabajo bien hecho.

30. Como consecuencia de la crisis, los sindicatos, aun conservando la vieja retórica de la lucha de clases y el ideal de una sociedad sin explotadores y explotados, se han ido integrando en el juego económico del mercado y aceptando su lógica. Sus actitudes anticapitalistas empiezan a ser ambiguas y no parecen optar, con todas sus consecuencias, por una alternativa de economía socialista. Por otro lado se les plantean serios problemas, debidos a la segmentación del mercado de trabajo, que se concretan en la defensa simultánea de reivindicaciones en gran medida antagónicas; entre trabajadores nacionales y emigrantes, cualificados y no cualificados, empleados y en paro, etc. Por último también se ven enfrentados por un dilema de toda organización democrática. De un lado una gestión eficaz exige un alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la negociación con empresarios y el poder político. De otro lado, tal centralización se contradice con la tradicional libertad y autonomía a

nivel de fábrica o taller. En el futuro, este tipo de dilema tendrá consecuencias importantes puesto que, en última instancia, se puede aglutinar en torno a la defensa del interés general del país y en la toma de decisiones positivas para el interés común, o a la defensa exclusiva de los intereses de la clase trabajadora a nivel de fábrica.

31. Por todas estas causas, el desarrollo del sindicalismo en los años ochenta parece que se verá marcado por el signo de la ambigüedad.

## 1.6. Perspectivas energéticas

32. A medio plazo, con independencia de posibles crisis coyunturales, no va a existir penuria física de recursos energéticos. El problema básico para la política industrial no va a ser de disponibilidad de recursos sino de adecuación a una estructura de precios relativos muy cambiantes.

33. El coste macroeconómico del petróleo para los países de la OCDE es entre dos y tres veces superior a su precio real de mercado, si se estudian en profundidad sus efectos sobre la balanza de pagos, sobre el mercado internacional y sobre la tasa de inflación de cada país. Es decir, un barril adicional de petróleo demandado por el conjunto de la OCDE con una oferta limitada, podría alcanzar los 170 dólares frente a los 50 dólares del precio actual de mercado (precio de adquisición y transporte, más costes de refinación, distribución y cargas fiscales). Por ello, una política positiva de ajuste del aparato productivo al impacto del precio

del petróleo, debe tender a igualar los precios actuales de mercado de petróleo a su coste social o macroeconómico.

34. La política fiscal es, pues, y será una herramienta fundamental de la política energética, ya que mediante aranceles (propuesta CEE), o impuestos sobre el consumo, o incluso mediante la subasta de contingentes petrolíferos, puede hacer que se igualen los precios de mercado del petróleo con los costes sociales o macroeconómicos, sin que se opere una traslación de recursos hacia los países productores. La recaudación que para los Estados va a suponer esos sistemas impositivos pueden utilizarse para el desarrollo de nuevas energías alternativas y para la reducción de la dependencia petrolífera en los principales sectores consumidores: industria, transportes, economías domésticas, etc.

35. La elasticidad-precio de la demanda de energía a medio y largo plazo ha empezado a recoger ya parte de los efectos de las primeras subidas del petróleo y esta tendencia se irá ampliando en el futuro. Por ello la demanda total de energía primaria para 1985 y 1990 será inferior a la proyectada hace sólo un año por la Agencia Internacional de la Energía.

36. La media de los precios del petróleo establecidos por la OPEP continuará aumentando en un 3 por 100 anual en términos reales, aunque con amplias fluctuaciones, hasta alcanzar para el año 2000 un nivel de unos 50 a 60 dólares de 1980 por barril. Para entonces es de suponer que entren en funcionamiento comercial otras fuentes de energía.

37. La energía nuclear va

perdiendo importancia como salida de la crisis energética a pesar de que la oposición social y política empiece a ceder ante el panorama de incertidumbre energética existente. La industria de suministro de equipos nucleares se encuentra, paradójicamente, en crisis profunda de exceso de oferta, ante la drástica reducción de los pedidos por la mayor parte de los posibles países compradores. Actualmente está funcionando a un 32 por 100 de su capacidad. Solamente dos países: Francia y Argentina parecen seguir adelante con sus programas nucleares previstos. El resto de los países han reducido, retardado o abandonado una buena parte de sus planes iniciales. Este hecho va a imponer una presión mucho mayor sobre el carbón en los próximos diez o veinte años, con lo que es de esperar un espectacular aumento de la producción, comercio y precio internacionales de esta fuente de energía.

38. No parece que vaya a existir ningún sustituto del petróleo convencional que sea comercialmente viable en los años ochenta. Por el momento los productos más adelantados son las arenas bituminosas y la destilación del carbón, siendo más problemáticas las pizarras bituminosas y la biomasa.

39. Los peores efectos de la crisis energética se han producido por la inadecuación de las medidas de política energética y económica a la nueva situación de precios. Los países como España, que reaccionaron más tardíamente, son los que han sufrido las peores consecuencias. Otros países que aceptaron rápidamente los nuevos precios y los trasladaron sobre los consumidores, al tiempo que

impusieron fuertes medidas de ahorro y racionalización, han alcanzado incluso tasas de crecimiento superiores a los años previos a 1973.

## 1.7. Panorama tecnológico

---

40. El consenso existente sobre el carácter estructural de la crisis está confiriendo un papel preponderante a la innovación técnica, aunque son evidentes las lagunas técnicas y empíricas que existen en este campo, en especial en lo relativo a los mecanismos de difusión y los efectos de la innovación.

41. Las relaciones de hegemonía tecnológica han cambiado de forma sustancial. Estados Unidos está siendo sustituido por Alemania y Japón. De esta forma, se dibuja un nuevo mapa de liderazgo tecnológico y la desaparición del modelo de convergencia tecnológica con Estados Unidos, como centro imperante en décadas anteriores.

42. El proceso de especialización productiva por países se está produciendo en base a aquellos sectores que precisan un mayor contenido de actividades de Investigación y Desarrollo.

43. La variable clave de competitividad industrial no va a ser tanto de factor precio como el grado de novedad, el dominio de un cierto segmento del mercado y la calidad técnica.

44. Existe una estrecha correlación entre tasas de crecimiento de la productividad y esfuerzo tecnológico, cualquiera que sea la metodología utilizada para su estudio.

45. La disminución de la tasa de crecimiento de la productividad se explica fundamentalmente por el retardo en la introducción de las nuevas técnicas, ante la desaceleración del crecimiento de la demanda, y el desfase producido entre la tasa de aumento de la producción y el mayor ritmo de incremento de las economías de escala.

46. El cambio técnico en los años 80 estará protagonizado por la generación y difusión de innovaciones técnicas realizadas en el sector de equipo y servicios de Información, todas aquellas destinadas a economizar materias primas y energía y conservación ambiental, y en el sector servicios gracias a la aplicación de la electrónica y telecomunicación.

47. Es previsible un aumento del papel del Estado como estimulante del cambio técnico, tendiendo a contrarrestar la pérdida de dinamismo investigador, a nivel de empresas, desde el inicio de la crisis.

## 2. LA CRISIS INDUSTRIAL

---

### 2.1. Cambios estructurales en la industria

---

48. Los cambios estructurales que se han operado en las industrias en los años setenta, no han sido ni más importantes ni más rápidos que los que acontecieron en las décadas de los 50 y los 60. El hecho de que ahora se padezcan estos cambios con mayor dureza en los países industrializados es porque nos encontramos en un pe-

riodo de crecimiento débil e irregular, en el que es más difícil adaptarse que en épocas anteriores, en que el clima de expansión continuada permitía que los cambios tecnológicos e institucionales se aceptaran más por sus efectos económicos sobre el sistema que por sus implacables consecuencias sobre los aparatos productivos menos eficientes, que son los aspectos que ahora tienden a ser considerados.

49. En cualquier caso los cambios estructurales son convenientes y necesarios. Deben de ser un objetivo básico de cualquier política económica. No promoverlos y adaptarse a ellos supone negarse al progreso, detenerse en un momento en que todo el mundo debe correr más de prisa.

50. Nos encontramos en un período de transición entre la segunda y la tercera revoluciones industriales. Los períodos de transición suelen ser los más difíciles puesto que los sistemas productivos siguen anclados en la etapa anterior y la ciencia y la tecnología no consiguen poner en práctica las soluciones que ya se van perfilando. Para algunos expertos este período de transición no superará los 50 años, para otros será probablemente más largo. Tras una segunda *belle époque* de la postguerra, nos enfrentamos con una *époque de malaise*, camino de una etapa superindustrial que nos conducirá a la postindustrialización. En términos más concretos: nos situamos a medio camino entre una economía basada en el petróleo y otra futura que utilizará la energía solar; entre un medio de transporte clásico como es el automóvil y otro mucho más potente como son las telecomuni-

caciones; entre una industria electromecánica y otra electrónica; entre la química y la bioquímica, etc.

51. El aparato productivo de los países desarrollados está pasando de una estructura basada en la eficiencia productiva a otra que tiene como objetivo el bienestar social; un ocio creciente, un medio ambiente no poluido, un trabajo humanizado, etc. Este cambio se está reflejando en la transición de las industrias, desde un dominio de las industrias pesadas (siderúrgica, transporte, etc.) a una preponderancia de las industrias, desde un dominio de las industrias del conocimiento (informática, electrónica, bioquímica, etc.).

52. España no ha sido ajena a estos procesos, prueba de ello ha sido la intensificación del factor capital frente al factor trabajo. Sin embargo, se ha operado al mismo tiempo un proceso ciertamente peligroso a largo plazo; nuestra industria se ha hecho cada vez más dependiente del exterior, tanto en cuanto a materias primas y energía se refiere, como a tecnología y bienes de capital. Y este cambio ha afectado en especial a las industrias exportadoras. Cuanto más exporta nuestra industria más tiene que importar una energía, unas materias primas y una tecnología cada vez más caras, con lo que el déficit comercial tiende a ser crónico.

## **2.2. Los cambios estructurales en los años 80**

---

53. La ralentización del crecimiento, provocará dificultades para realizar las cuantiosas inversiones necesarias para el ajust-

te, retardará la introducción de innovaciones competitivas y agravará la situación de los sectores en crisis.

54. Las modificaciones en las condiciones de abastecimiento de energía y productos básicos tendrán, como consecuencia, una recomposición industrial en detrimento de los sectores fuertes consumidores de energía, una aceleración de la innovación tecnológica hacia técnicas de menor consumo energético y de las inversiones hacia explotación de fuentes energéticas nuevas.

55. La aparición de los países de industrialización reciente acarrearán desplazamientos de actividades de alto contenido energético y/o de mano de obra entre unos países y otros.

56. La revolución electrónica incorporará adelantos en el control y la programación de los bienes de equipo, se alcanzará una interconexión creciente entre las telecomunicaciones y la informática (telemática), se transformarán las técnicas de gestión hacia formas más descentralizadas y se informatizarán las actividades rutinarias, se pondrán en el mercado nuevos bienes de consumo duradero para atender a las necesidades de la salud, educación, información, etcétera.

57. Los factores demográficos y los nuevos valores inducirán una modificación notable de la composición por edades de la población y un paulatino crecimiento de la población activa, especialmente femenina. Se primarán ciertos bienes sociales como la educación, la sanidad, el urbanismo, etc., en detrimento de la producción propiamente industrial.

58. A nivel de sectores industriales estas consecuencias pueden traducirse en:

a) Con carácter general un crecimiento, por encima de la media, de los sectores de tecnología avanzada, especialmente de los relacionados con la electrónica.

b) Un crecimiento de la construcción eléctrica.

c) Un mantenimiento de la construcción mecánica aunque con notables avances tecnológicos.

d) Una regresión de sectores tales como el textil, la piel y el calzado y todos aquellos que por su escaso contenido tecnológico y alta proporción de mano de obra serán paulatinamente absorbidos por los países en desarrollo.

e) Una regresión para las industrias tales como la siderurgia y naval por razones de demanda global insuficiente y creciente competencia de los países en desarrollo.

f) Mantenimiento del crecimiento de la industria química, aunque con mayor peso de la química fina.

g) Incertidumbre sobre el sector de automoción, con tendencia a su desplazamiento hacia la periferia de los países OCDE y hacia los países en desarrollo.

## **2.3. Los sectores con necesidad de ajuste**

---

59. Existen dos tipos de problemas interrelacionados a la hora de llevar a cabo el ajuste de un sector a una nueva situación competitiva: el problema económico de la adaptación de los costos a los precios, y el



problema político de distribución de los costes sociales de la adaptación. Dentro de este segundo problema hay que distinguir, a su vez, entre el problema interno de distribución de los costes del ajuste entre trabajadores, empresarios, etc. y el problema internacional que surge derivado de las repercusiones en otros países de las medidas de tipo proteccionista.

60. Entre los factores determinantes de las políticas de ajuste sectorial cabe distinguir los siguientes:

a) La existencia de factores de mercado: sectores en los que hay diferencias de precios entre países u oscilaciones bruscas de los precios, o sectores con un ciclo de producto corto, o en sectores para los que las barreras de entrada son bajas pero la formación de precios interna está sujeta a fuertes presiones.

b) La estructura de la industria y la organización internacional a través del grado de concentración intrasectorial y regional constituye un factor esencial de definición del peso de las presiones contrarias a ajustes rápidos y favorables a medidas de tipo proteccionista. Por su parte, la organización multinacional de la producción se ha demostrado como un factor positivo en la prevención y aceleración de las políticas de ajuste.

c) La intensidad de capital y número de empresas constituyen elementos importantes a la hora de medir las reacciones al cambio. El enorme volumen de capital invertido y el reducido número de empresas existentes en el sector siderúrgico constituyen razones importantes para explicar la rapidez al cambio en este sector.

d) Los factores tecnológicos son cruciales a la hora de diagnosticar la necesidad de ajuste. La industria siderúrgica japonesa ha sido en este sentido el ejemplo más sobresaliente para demostrar que no sólo es un problema de nivel salarial sino de nivel de tecnología y grado de organización y capacitación del trabajo asociado a dicha tecnología. Hasta cierto punto este factor puede sopesar deficiencias en la dotación de recursos naturales de un país, y de nuevo en este caso, el mismo ejemplo japonés rompe todas las reglas aceptadas como explicación de las condiciones idóneas para la implantación de la industria siderúrgica.

61. Las respuestas sectoriales frente a una política de ajuste dependerán de los factores antes indicados. La secuencia de una política de ajuste fallida y, por tanto, permisiva de medidas proteccionistas podría ser la siguiente: a) Las importaciones aumentan rápidamente; b) trabajadores y empresarios son afectados de forma negativa; c) se ejerce una presión política; d) se introducen medidas proteccionistas; e) disminuye el ritmo de aumento de las importaciones, y f) el sector experimenta una erosión paulatina en vez de una caída rápida.

62. Bajo una política de ajuste, sin embargo, la cadena de acontecimientos sería: a) las importaciones crecen; b) los trabajadores y empresarios se ven afectados; c) se instrumenta una ayuda para el ajuste; d) los recursos se desplazan hacia otros sectores más competitivos, y e) el sector afectado se contrae y se reconvierte hasta el punto de llegar a ser de nuevo competitivo.

63. Pero aún estando en esta

segunda posibilidad algunos defectos de los programas de ayuda para el ajuste pueden frustrar los resultados. Entre ellos pueden citarse:

a) El *lag* temporal entre el impacto y el momento de concesión de la ayuda.

b) La escasez de la ayuda respecto de las necesidades.

c) La inadecuación de sectores hacia los que se dirige la ayuda para la absorción de recursos.

d) La oposición de sindicatos o autoridades locales a perder posiciones en sus jurisdicciones respectivas.

64. Es absolutamente necesaria una cooperación internacional en materia comercial, etc., para que dentro de una filosofía de libre comercio, las políticas nacionales, puedan tener la máxima eficacia.

## 2.4. Los cambios en las ventajas comparativas

Se han analizado la dotación de factores y de los cambios en las ventajas comparativas para cuatro países: dos ricos en recursos naturales y dos de industrialización reciente:

65. Para *Canadá*. Es clara su ventaja en actividades para las que se requieren recursos naturales, especialmente no renovables, y desventaja relativa en productos intensivos en mano de obra, especialmente universitarios.

66. El caso de *Argentina* ofrece las siguientes conclusiones:

— Las exportaciones a países en desarrollo son más inten-

sivas tanto en capital físico como humano que las destinadas a países industrializados. Esta diferencia global de intensidades debe ser mayor si se considera la gran participación de empresas multinacionales en la explotación de productos competitivos de importaciones.

Por todo ello, si en vez de continuar con la estrategia industrial de sustitución de importaciones, se instituyera una política de promoción de exportaciones, se podría predecir un aumento de la demanda de trabajo no especializado, un aumento de eficacia y de las posibilidades de consumo de la comunidad.

67. Para *Portugal*, las ventajas comparativas surgen del costo y habilidad de la mano de obra, sus recursos naturales y su situación geográfica. Si se logran capturar los efectos dinámicos de la adhesión a la CEE, la especialización se dará en las tres siguientes ramas industriales: industrias de recursos autóctonos, industrias intensivas en mano de obra y de baja especialización e industrias de mano de obra relativamente intensiva y especializada, con un nivel tecnológico intermedio.

68. El caso de *España* presenta las siguientes características: a) La ventaja en el factor trabajo se ve falseada por razones tanto de precio como de estrategia de especialización. b) La estrategia futura debe conducirse por la línea de utilización intensiva del capital, como forma de aumentar la productividad del factor trabajo. c) La mejora de la relación real de intercambio puede lograrse mediante una estructura productiva y exportadora que comprenda productos con elevado valor añadido.

### 3. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LOS AÑOS 80

#### 3.1. Objetivos e instrumentos de la política industrial

69. El interés por la política industrial ha surgido recientemente a impulsos, en primer lugar, del carácter estructural de la crisis y, en segundo lugar, debido a ser el sector industrial el más gravemente afectado, de tal forma que se ha erigido en el sujeto pasivo y activo de los cambios estructurales. Es precisamente de esta necesidad de cambios o ajustes de la que surge el papel de la política industrial.

70. El problema, en síntesis, se plantea en una doble vertiente. De un lado, se trata de saber en qué medida el conocimiento del funcionamiento de los mercados es capaz de discernir sobre la idoneidad de la intervención pública *versus* el libre juego del mercado; de otro, el problema se perfila también en los términos, más ideológicos, de quién es el que «debe» actuar sobre el sistema industrial. Los términos en los que ha quedado expuesto el problema no dejan de ser insatisfactorios. En primer lugar, porque se trata de saber si se conoce lo suficiente sobre cuál es el comportamiento de los mercados, como de aplicar lo que sabe —esto nos llevaría a desechar ciertas intervenciones por tener efectos indeseables en términos de eficacia y bienestar en términos netos—. En segundo lugar, porque la polémica es fruto, por un lado, de un ejercicio académico tradicional transplantado a una disciplina sin tradición de for-

malización académica; y, por otro, porque dicha polémica es totalmente inútil si no se tienen en cuenta aspectos institucionales e históricos de los sistemas económicos. Por lo tanto, hablar en el vacío sobre liberalismo o intervencionismo puede convertirse en el medio más eficaz para esterilizar un esfuerzo pragmático para discernir cuáles son las intervenciones saludables en función de unos efectos netos y habida cuenta del sistema en el que actúan y cuáles no.

71. La diferencia de sistemas institucionales y de grado de desarrollo dificulta en gran medida la identificación de una serie de rasgos característicos comunes a las políticas industriales en los diferentes países de la OCDE. De entre éstas pueden, no obstante, señalarse las siguientes:

a) La existencia de diversos y potentes instrumentos dirigidos a fomentar el comercio exterior de productos industriales. Ello se explica tanto por los problemas de balanza de pagos habidos en los últimos años, como del intento de conseguir dosis progresivas de integración en una economía mundial, cuyos continuos cambios señalan, aunque sea en forma un tanto desdibujada, una nueva división internacional del trabajo.

b) La proliferación de organismos especializados en la impulsión de los cambios de las estructuras industriales ha constituido una nueva línea de actuación utilizada con cierta frecuencia.

c) La protección de ciertos sectores y empresas, ha constituido, bajo diversas formas, otro dominador común.

d) Las medidas tradicionales de carácter fiscal, han continua-

do estando vigentes en la mayoría de los países. Los fondos de inversión, que son la medida más representativa de este tipo han caído, sin embargo, si no en desuso por razones de inercia, sí en desprestigio por su falta de eficacia.

e) Las medidas de apoyo financiero directo han cobrado un auge considerable, así como las reformas institucionales relacionadas con los mercados de capitales.

f) Las políticas de promoción de sectores han registrado una inflexión incluso en países como Japón que las han utilizado intensamente en el pasado. La razón estriba no tanto en razones de principio sino en la dificultad de aplicar los métodos tradicionales de selección en una situación de incertidumbre y falta de información.

g) Las políticas regionales han sufrido las consecuencias de la nueva situación. Por un lado, cada vez se es más consciente de los éxitos relativos de este tipo de políticas cuyos resultados positivos han sido debidos en la mayoría de los casos más a la despoblación de las áreas deprimidas que a la industrialización de las mismas. Por otro lado, el surgimiento de movimientos nacionalistas o federalistas está modificando las bases fundamentales y la organización institucional de este tipo de políticas.

h) Una de las novedades de los últimos años en la instrumentación de la política industrial la constituye sin duda la insistencia y proliferación de medidas de apoyo a la investigación y desarrollo tecnológico y en especial a las actividades de innovación.

i) Las medidas dirigidas a apoyar las actividades de las pequeñas y medianas empresas han supuesto el reconocimiento de la adecuación de éstas a las necesidades del momento, en cuanto a su flexibilidad y capacidad de adaptación e introducción de innovaciones. Estas medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa se han centrado especialmente en facilitar su acceso al mercado de capitales, a la investigación y desarrollo, y a las técnicas de gestión.

### **3.2. Las «nuevas industrias» y la política industrial**

72. Uno de los contenidos más importantes de las políticas industriales en las últimas décadas ha sido la promoción de aquellos sectores industriales que de acuerdo con las condiciones de cada país más podrían hacer por una aceleración del crecimiento económico. Los casos no sólo de Japón y Francia, sino de España, Irlanda e Inglaterra, entre otros, son representativos.

73. El planteamiento actual es, sin embargo, algo distinto por dos razones: la primera, porque la dificultad de señalar dichos sectores es mucho mayor, y, la segunda, porque mientras que en el pasado se trataba de perfeccionar, equilibrar o alcanzar estadios superiores de industrialización, ahora se plantea como única forma de reindustrialización y de compensación de los puestos de trabajo perdidos en los sectores en declive, enfrentados a un mundo más interdependiente, y caracterizado por la instauración progresiva de facto de una nueva división internacional del trabajo.

74. En resumen, puede decirse que la mayoría de los países intentan promocionar nuevos sectores aunque esta política de «picking the winners» aparezca de formas diversas.

75. A grandes rasgos las formas de elección pueden dividirse, en directas, es decir, a través de la elección de industrias concretas y el apoyo al conjunto de empresas o a algunas de éstas; o indirectas, mediante medidas que fortalezcan la creación y difusión de innovaciones en las empresas bien para todas, bien para aquéllas dentro de un sector o bien para aquellas con cierto tamaño previamente predeterminado.

76. En todo caso, la creación de nuevas industrias necesita un firme apoyo de la política de promoción de innovaciones. Esta política incluye, entre otras medidas: el apoyo general intenso tanto a la investigación y desarrollo básico como aplicado. La cooperación estrecha entre la investigación académica y la industria. El apoyo a través de medidas de carácter general a empresas tecnológicamente consolidadas. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas dirigido a proyectos específicos. Creación de empresas nacionales de desarrollo técnico actuando de forma especializada por zonas técnicas o de mercado. La utilización de contratos de desarrollo técnico entre gobierno e industrial.

77. Cualquiera que sea la postura respecto a la selección de sectores o actividades en el sentido anteriormente expuesto, la utilización de una política de apoyo a la innovación constituye un método seguro y quizás el más aséptico, de asegurar los

resultados de ajuste industrial perseguidos.

### **3.3. Política industrial y política macroeconómica**

78. Toda política macroeconómica tiene importantes efectos industriales a corto plazo y toda política industrial tiene efectos macroeconómicos a largo plazo. A corto plazo, se debe de utilizar, exclusivamente la política macroeconómica. A largo plazo, una política industrial puede ser positiva siempre que no sea defensiva y se oponga a los ajustes que imponen los cambios estructurales. Por ello, la política industrial debe de ser muy general, y concentrada en mejorar el nivel de competencia, ampliar la movilidad de los factores productivos, en especial la mano de obra, y conseguir una adecuada infraestructura tecnológica y de capital humano.

79. La relación básica a largo plazo reside en que las políticas macroeconómicas de control de demanda, principalmente las políticas de control de la oferta monetaria, determinan la tasa de inflación; mientras que las políticas macroeconómicas industriales y de mercado de trabajo determinan la tasa de empleo. Una política macroeconómica poco estable afectará adversamente a las expectativas empresariales, y por ende a la inversión, a la productividad y al nivel de empleo. Una política industrial defensiva, reducirá o eliminará el impacto macroeconómico de una política estabilizadora que tienda a ajustar los salarios reales.

80. En España se ha demostrado otro tipo de contradicción entre ambas políticas, ya que la política antiinflacionista restrictiva ha supuesto una infrutilización de la capacidad productiva que a su vez ha tenido efectos inflacionistas por el lado de los costes, y puesto que las empresas tienen una serie de costes fijos o cuasifijos, como son los laborales, se encuentran con un margen de maniobra cada vez más pequeño para adaptarse a las fluctuaciones del mercado. Por otro lado, la política permisiva industrial en el sector público ha hecho que se distorsione cada vez más el mercado y que la política anti-inflacionista se vea limitada por el gasto público no productivo (subvenciones de pérdidas, etc.).

### **3.4. Política industrial y sector público**

81. Las políticas industriales de los años setenta han sido en su gran mayoría, intervencionistas y tienden a serlo cada vez en mayor medida. Se han multiplicado las subvenciones, se ha sustituido la protección arancelaria por otra más sofisticada basada en los tipos de cambio, en las normas técnicas, sanitarias en acuerdos de ordenación de mercados, etc., etc. El sector público industrial ha crecido en gran medida y lo sigue haciendo en especial en los sectores que empiezan a ser menos competitivos por falta de adaptación tecnológica, por excesivo peso del factor trabajo, o por cambios en las ventajas comparativas internacionales.

82. Ante esta situación, la política económica de algunos países aboga por una vuelta al mercado, por una menor inter-

vencción del Estado y por un mayor peso de las políticas generalistas (que creen un clima inversor, tecnológico y educativo, favorable) sobre las políticas regionales o sectoriales típicas.

83. Otros países se inclinan por una planificación industrial desde el Estado en consenso con el sector privado, por considerar que éste dispone de un aparato informativo mucho más potente y capaz que la mayoría de las industrias del sector privado. Dentro de marcadas diferencias entre unos y otros, se podría decir que entre los países que se inclinan por la vuelta al mercado se encuentran el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania. Entre los segundos cabe destacar Francia y Japón, siendo este último país el prototipo de la planificación desde arriba en un clima de confianza mutua y una estrecha colaboración entre el gobierno y el mundo privado de los negocios, sin que, en algunos casos, pueda distinguirse claramente hasta dónde llegan uno y otro.

84. En todo caso existe cierto consenso de que el papel del Estado en la promoción de los cambios estructurales debe tender a:

a) Crear las condiciones macroeconómicas favorables y facilitar la movilidad de sus recursos.

b) Efectuar una elección estratégica de segmentos productivos que facilite la reconversión de otras actividades en declive.

c) Proporcionar un mecanismo eficaz de transmisión de las señales del mercado.

d) Promover la concertación de los agentes económicos en torno a un proyecto econó-

mico y social coherente y capaz de transmitir confianza para impulsar la inversión y garantizar el crecimiento.

85. Por lo tanto, durante los años ochenta habrá que deslindar claramente y establecer las reglas del juego entre el Estado y los individuos, la empresa pública y la privada.

Dentro de este marco hay que establecer las reglas de comportamiento de la empresa pública y los métodos legítimos para su control. El principal problema radica en que su control no se puede ejercitar a través de los accionistas como en la empresa privada, sino a través de una autoridad administrativa, que debe ser responsable de su funcionamiento eficaz, pero dejando una autonomía a los gestores más próximos a la experiencia y la información. Para ello, son necesarios los siguientes criterios:

a) Los gestores de las empresas públicas deben de ser individuos cuyas carreras dependen exclusivamente de sus logros profesionales.

b) La política de selección del personal directivo debe ser igual que la de una empresa privada.

c) La regla de la maximización de beneficios debe de ser aplicada cuando la empresa pública se encuentra en mercados competitivos (en que no influye sobre los precios). Pero no tiene justificación en mercados no competitivos, con un cierto control monopolista. En estos mercados de estrategia de la empresa pública no puede hacerse al margen de la empresa privada, ya adopte una posición de liderazgo u otra secundaria.

d) La entrada o no en un determinado sector debe venir determinada por los precios de preentrada y postentrada, si obtuviere beneficios en ambos casos es lógico que se cree una empresa pública, si va a tener pérdidas con los precios de postentrada es preferible no crearla.

### **3.5. Política industrial y cooperación internacional**

86. La cooperación internacional es absolutamente fundamental a la hora de reestructurar la industria de los distintos países. Es precisamente en el campo comercial donde esta cooperación puede ser, y de hecho lo es, más positiva. Los gobiernos comprometen muchos esfuerzos, en apariencia, para ayudar al ajuste de sus economías, pero un análisis más detenido muestra que la mayoría de ellos impiden que el ajuste se produzca. De las dos vías que existen para el ajuste; subvenciones para estimular la retirada de los factores de producción de las industrias que compiten con las importaciones, o liberalización al máximo de las importaciones para que se produzca dicho ajuste, prefieren la primera que es mucho más cara, menos eficaz y más distorsionadora. El objetivo, pues, de la cooperación internacional en la política industrial debe de ser conseguir una mayor liberalización del comercio internacional y evitar el neoproteccionismo.

87. La Ronda Tokio está teniendo efectos muy positivos en la consecución del ajuste, ya que ha supuesto, por un

lado, una reducción de un 35 por 100 de los aranceles de los países de la OCDE, una reducción de las restricciones cuantitativas, una limitación de las cláusulas de salvaguardia, y, por otro, una limitación de las subvenciones, incluidas las internas, y una apertura de las compras de Estado.

88. La OCDE a través de sus conocidas políticas de ajuste positivo PAP está intentando una mayor cooperación entre los distintos países para la reducción de las políticas defensivas y proteccionistas de los países miembro.

## **4. AREAS DE DISENSO**

No sería justo acabar estas líneas de conclusiones sin reflejar las más importantes áreas de disenso que han podido deducirse del estudio de las ponencias y, sobre todo, del desarrollo de los debates.

- En relación con los efectos sobre el empleo debidos al cambio técnico, el consenso fue escaso aunque más por razones de incertidumbre que por razones de discrepancias teóricas o metodológicas. No obstante, se pueden extraer las siguientes notas: a) el desempleo ocasionado a corto plazo por la introducción del cambio técnico es absorbido a medio plazo por los incrementos de demanda y de capacidad. Sin embargo, las opiniones sobre los mecanismos de este reciclaje no son unánimes y oscilan entre el funcionamiento de los mecanismos naturales de adaptación del mercado, y la necesidad de una cierta intervención sectorial pública.

b) Los efectos sobre el empleo son mayores cuando el cambio técnico actúa a través de precios y calidades de competidores extranjeros que cuando aquél se origina en industrias locales. c) El mayor peligro se cierne, siempre, como resultado de políticas públicas de carácter defensivo.

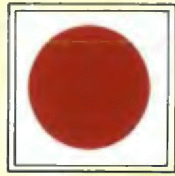
- El reconocimiento de la conveniencia de la intervención pública en el marco de las políticas científicas y tecnológicas fue unánime. Sin embargo, el consenso es más débil a la hora de concretar su contenido (incentivos y creación de apoyo a la innovación), integrada, además, en una estrategia por productos y mercados.
- El tema de la selección y promoción de sectores industriales nuevos resultó ser el punto que concitó un mayor disenso, en algunos momentos apasionado. De hecho, la discusión resultó desenfocada debido a que se desarrolló a nivel teórico-ideológico, con escasas referencias a los distintos casos nacionales. Como en tantas otras ocasiones en las que este tema se ha debatido la sensación de inutilidad fue patente. La única forma de encontrar los disenso en política industrial consiste en discutir a nivel de las distintas políticas industriales nacionales sus rasgos teórico-ideológicos. Por otra parte, este tipo de análisis desvela, sin duda, algunas diferencias de concepción respecto al papel del Estado pero lo que sorprendentemente surge como diferencia fundamental son los distintos grados de eficacia demostrada por par-

te de las administraciones públicas en la selección y promoción de sectores.

Los expertos en su gran mayoría se inclinan por una vuelta al mercado, por considerar que el intervencionismo lo único que hace es retrasar la necesaria adaptación de los aparatos productivos a los nuevos cambios estructurales e institucionales, y que las señales del mercado son mucho más fiables y representativas del camino que hay que seguir que todo el acervo informativo del Estado, por muy potente y eficaz que sea.

Sin embargo, las políticas generales (macroeconómicas u horizontales) aplicadas a los problemas económicos actuales pueden ser inadecuadas y, en algunos casos, pueden tener incluso efectos contraproducentes no queridos. Los incentivos fiscales, por ejemplo, pueden acelerar inversiones de mantenimiento pero no aseguran inversiones más fundamentales en proyectos que a pesar del incentivo siguen siendo muy arriesgados. En síntesis, este tipo de medidas han sido y pueden seguir siendo muy eficaces para alterar y desplazar en el tiempo el momento de la inversión. Sin embargo, su utilización como medio de reestructuración de sectores es totalmente ineficaz y puede ser contraproducente para una política de ajuste.

## POLITICAS INDUSTRIALES DE ALGUNOS PAISES DE LA OCDE



### JAPON

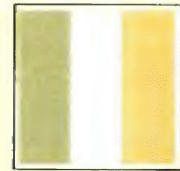
*Japón:* la estrategia japonesa ha supuesto un reto importante a los postulados de la teoría de la ventaja comparativa basada en la dotación de factores. A pesar de la abundancia relativa del factor trabajo y de la escasez de capital la estrategia industrial japonesa durante los años 50 y 60 consistió en una especialización en sectores intensivos en capital. La existencia de un mercado interno de 100 millones de consumidores fue la condición necesaria para llevar con éxito una política de sustitución de importaciones simultáneamente complementada por otra de fomento de la exportación. Por otra parte, la consideración de una teoría dinámica de la ventaja comparativa, en la que se introduce el elemento progreso técnico como factor clave, ha constituido el factor de coherencia teórica aparentemente sólo aplicando la versión estática tradicional. Por último, un dinamismo empresarial excepcional y un acuerdo social total sobre los beneficios del desarrollo económico, junto con una moneda infravalorada, y un proteccionismo elevado, constituyeron la condición suficiente para explicar el alto rendimiento de la estrategia industrial japonesa.

A partir de mediados de los años setenta, se produce una evolución en la estrategia japonesa, trasladando la preocupación fundamental desde el déficit de balanza de pagos y el crecimiento, a la utilización de dicho crecimiento y el bienestar social, a la internacionalización de su industria y a la promoción de industria de punto intensivos en conocimientos.

El proyecto de política industrial japonesa para los años 80 puede resumirse con la enumeración de

los tres objetivos básicos de actuación: *a)* contribuir de forma positiva a la comunidad internacional, *b)* superar las limitaciones impuestas por los recursos naturales y la energía y *c)* alcanzar la coexistencia entre dinamismo de la sociedad y la mejor calidad y comodidad de vida. Estos objetivos se plasman a su vez en cinco campos principales de actuación: *a)* la actuación exterior en un clima de interdependencia, *b)* la superación de los problemas energéticos, *c)* la promoción de la innovación tecnológica, *d)* el desarrollo de una estructura industrial creativa y *e)* la mejora de la calidad de vida y el desarrollo de las sociedades locales.

Es evidente cómo el énfasis de la política industrial japonesa enaruga con los puntos estratégicos del momento: imbricación en la nueva división del trabajo a nivel internacional, superación del problema energético y aplicación y soluciones innovadoras al funcionamiento de sectores y empresas.



### IRLANDA

*Irlanda.* Desde el punto de vista de estrategia industrial este país se ha basado en dos pilares básicos: un conjunto de incentivos generosos a la inversión productiva (especialmente extranjera), y el aprovechamiento de las ventajas derivadas del libre comercio instaurado particularmente con el Acuerdo Anglo-Irlandés de 1965 y de forma más amplia con su entrada en la CEE. El efecto locomotora ejercido por su comercio exterior, en que las exportaciones representan el 58 por 100 de su PIB y el carácter marcadamente selectivo desde el punto de vista sectorial de la actuación de los organismos gubernamentales, son la explicación de su éxito industrial.



## ESPAÑA

España constituye un caso suficientemente representativo de política industrial intervencionista con una evolución reciente hacia soluciones más liberalizadoras.

Las vías por las que se llegó a la identificación de los sectores promocionables en una primera etapa fueron simplemente los derivados de la necesidad de evitar los estrangulamientos intersectoriales y dotar al país de una industria básica —energía, siderurgia, naval, cemento, etc. La etapa posterior, sin abandonarla, superpone a la política de sustitución de importaciones una serie de criterios por los que quedan identificados un cierto número de sectores. Estos criterios estaban basados, por un lado, en la necesidad de abordar sectores de gran efecto multiplicador —electrónica, química orgánica, plásticos, fibras sintéticas, productos farmacéuticos, etc.— y, por otro, en la aplicación de métodos más académicos mediante la extrapolación de las tendencias sectoriales para prever sus escenarios de producción.

El resultado de esta metodología era la constatación de que prácticamente todas las ramas de la industria tenían posibilidades de desarrollo y de que era necesario un cierto grado de intervencionismo estatal, con instrumentos copiados de la política industrial francesa.

Ya en la primera mitad de los años setenta se produce un primer cambio significativo. Se pierde confianza en poder instrumentar una base industrial muy diversificada y se tiende hacia estructura industrial especializada en las ventajas comparativas de cada base productiva a nivel internacional. Además se empieza a constatar una serie de factores limitativos para la implantación y desarrollo de indus-

trias de punta. Estos factores limitativos entre los que cabe destacar la ausencia de empresas autóctonas de carácter multinacional, el fracaso de una política industrial excesivamente basada en industrias de cabecera y la falta de una política industrial a largo plazo que ofreciera el soporte necesario para el desarrollo de las industrias de punta plantean, aún hoy en día, serios problemas a la industria española.

El periodo más reciente ha confirmado el cambio registrado a nivel de concepción de la política industrial en años anteriores. El nuevo orden económico internacional y el reajuste ante la crisis han terminado con las líneas tradicionales de la política industrial española, con la excepción de actuaciones temporales en sectores en crisis. Esta nueva situación está llevando a los responsables de nuestra política industrial al convencimiento de que en épocas de crecimiento éste pueda canalizarse mediante cierta planificación, pero, en épocas de recesión, la mejor forma de adaptación es dejar libres las fuerzas del mercado, para lograr una asignación adecuada de los recursos económicos, mientras que se mantiene un clima económico favorable a la inversión y a la innovación, en el que el sector público actúa de líder.



## FRANCIA

Francia. El ejemplo francés constituye por excelencia, junto con el caso japonés, la aceptación formal no sólo de un nombre «política industrial», sino de toda una panoplia de instrumentos directos e indirectos destinados a conformar las estructuras industriales en la línea de una estrategia previamente definida.

El periodo de expansión de 1958-1973 coincide con la apertura al

exterior. La política económica se hace más liberal y la industria se adentra en un camino de encauzamiento e impulso importante: se introducen los contratos-programa, y se instrumentan políticas estructurales en algunos sectores (minería, ferrocarriles, etc.); se indican los proyectos de independencia nacional, etc.

Lo que ha venido en llamarse la nueva política industrial francesa se basa en cuatro pilares fundamentales:

a) El reforzamiento de los mecanismos del mercado, mediante la acentuación de los mecanismos *antitrust*, la liberalización de precios de gran número de productos, la adopción de una serie de medidas determinadas a simplificar los trámites administrativos, etc.

b) El apoyo a la reconversión industrial, descartando un proceso generalizado de sostenimiento de empresas y concentrándose en una serie de sectores en crisis, en determinados servicios públicos (ferrocarriles, transporte aéreo y minería del carbón), y en la creación de nuevos mecanismos regionales destinados a corregir ciertas consecuencias especiales de la crisis sectorial.

c) La mejora de las estructuras industriales mediante medidas dirigidas a las pequeñas y medianas industrias y a la promoción de exportaciones.

d) La ayuda al lanzamiento de nuevas industrias, mediante el funcionamiento de una tupida red de instrumentos y organismos orientados a la promoción de la innovación; la puesta en práctica de una política energética activa; la modernización de las infraestructuras de comunicación (ferrocarriles y telecomunicación) y, una serie de acciones sectoriales, marcadas por un énfasis, no tanto en los grandes proyectos tecnológicos de los 70, sino en una política de proyectos a nivel de empresa. Un ejemplo de esta última línea de actuación se ha llevado a cabo bajo la forma de «contratos de crecimiento».





## ALEMANIA

*Alemania.* La conclusión general que podría extraerse de un examen de la política industrial de Alemania sería la de que constituye un ejemplo definitivo y una demostración palpable de que el problema no reside en una disputa de carácter ideológico sino en la eficacia de actuación de una administración consciente de la existencia de unos problemas y capaz de diagnosticar sus vías de solución y ejecutarlas de forma adecuada y compatible con las características verbalistas y de fondo de un determinado sistema. En efecto, no parece que Alemania sea, al menos en el campo industrial, un ejemplo de liberalismo sino en todo caso de competencia y eficacia en la administración de las múltiples intervenciones existentes a nivel de Gobierno Federal y de los Länder. La evolución histórica desde los años 40 ha venido reflejando un cambio desde un marcado carácter liberal en los años de la postguerra hacia posturas más intervencionistas —proteccionistas en sentido no arancelario— que se han acentuado desde la crisis de 1974. Algunos datos pueden apoyar lo anterior: el volumen total de ayudas gubernamentales a la industria (aproximadamente 2/3 de tales ayudas son subvenciones) alcanzó la cifra de 7.200 millones de marcos; del total de ayudas para investigación y desarrollo, el 77 por 100 fue a parar a sólo cinco industrias (bienes de equipo, informática, energía, química y maquinaria e ingeniería electrónica) y este tipo de ayuda aumentó de 600 millones de marcos en 1970 a 1.500 millones en 1976— según datos recogidos por la Universidad de Kiel.



## USA

*Estados Unidos.* Dentro de esa coherencia interna entre formas institucionales y grado de desarrollo por un lado y tipo de política industrial por otro, a Estados Unidos es lógico que le corresponda una estrategia industrial pública liberal, es más podríamos decir que no necesita tener una política industrial. Si ésta se concibe como una forma global de concebir la política económica en términos de fomentar los factores clave de crecimiento a largo plazo de una economía —tecnología, capital físico y humano, competitividad internacional, etc.—. Es claro que Estados Unidos no ha tenido una política industrial. La política industrial se ha conformado de una forma espontánea gracias a la suma de estrategias de las grandes empresas, de un sistema institucional eficaz en cuanto a la promoción de los factores de crecimiento a largo plazo y de la existencia de un mercado lo suficientemente amplio.

En la actualidad se está empezando a ver la necesidad de encontrar algún planteamiento que permita un enfoque más comprensivo de las actuaciones gubernamentales en la industria. Las intervenciones públicas en la Lockheed en 1971, en la Chrysler en 1979, y más recientemente, en el sector siderúrgico han producido una cierta presión para enfocar el tema de la insuficiencia de las políticas de manejo de la demanda global, mediante un esquema que cubra el bache existente entre la aceptación teórica de la necesidad de realizar ajustes positivos, especialmente a nivel sectorial, y la actuación cotidiana de la administración.

Este hecho que empieza a ser reconocido por los responsables económicos norteamericanos pue-

de ser tremendamente significativo de la dirección que en los próximos años tomará la actuación pública en el sector industrial incluso en países como USA en los que jamás se había pensado en tales esquemas. Si bien no se planteará en términos puros de estrategia industrial, sí se hará en términos de actuaciones positivas dirigidas al ajuste industrial, aun cuando la llegada de los republicanos al poder reduzca considerablemente el intervencionismo Federal.



## HOLANDA

*Holanda.* El examen de la política industrial holandesa puede describirse mediante la enumeración de las áreas prioritarias identificadas: *a)* biotecnología aplicada, productos farmacéuticos y químicos nuevas energías y tratamientos de aguas residuales, *b)* tecnologías hidráulicas y geológicas, *c)* equipos energéticos y de prevención del medio ambiente, *d)* equipos para el sector transporte y *e)* telecomunicaciones, tecnología aeroespacial y microelectrónica.

Para estos objetivos el aparato instrumental está especialmente dirigido al apoyo del esfuerzo innovador de las empresas (programas especiales para pequeñas y medianas empresas), a la mejora de la coordinación interorganismos gubernamentales y al suministro gratuito de sistemas de consultoría.

Por último, el papel del Gobierno se resume en la prioridad de las políticas macroeconómicas como garantía de un ambiente económico sano, definido en términos de costes salariales competitivos, de moneda estable, y de tasa de inflación baja.