

RECONVERSION INDUSTRIAL Y ECONOMIA DE MERCADO

Todos los países industrializados vienen atravesando un período de profundos cambios en su aparato productivo como consecuencia de nuevos condicionantes tecnológicos, energéticos y salariales, así como de la aparición en los mercados mundiales de nuevos países exportadores de productos manufacturados. **Juergen B. Donges** analiza los factores que reclaman urgentemente un reajuste estructural y evalúa la política industrial que se ha seguido generalmente en los países occidentales. Tras llegar a la conclusión de que esta política, frecuentemente, ha sido (y es) defensiva y proteccionista y que incide por lo tanto adversamente sobre la tasa de crecimiento y el nivel de empleo, el autor expone los elementos esenciales de una política económica que, en vez de conservar estructuras obsoletas, estimule la inversión y promueva así la reconversión industrial. El autor insiste, sin embargo, que la tarea de descubrir las actividades más prometedoras recae, en una economía de mercado, en los empresarios y no en el Estado. Aunque el presente artículo se basa en la experiencia de los países de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos, su contenido es de indudable interés y actualidad para hallar respuestas a los problemas estructurales de la industria española.

MIENTRAS que en los años cincuenta y sesenta la política económica prestaba su mayor atención a temas coyunturales, recientemente ha cobrado suma importancia el problema de la reestructuración productiva. Se trata, esencialmente, de asentar las bases para acelerar de nuevo el crecimiento económico y para mejorar las perspectivas de pleno empleo en un marco de estabilidad monetaria en los países de la OCDE. En una economía de mercado es obvio que las funciones del Estado, en el momento de dar una solución a dicho problema, quedan delimitadas de otra forma que en una economía de gestión estatal central. El propósito de este artículo es discutir los criterios por los

que se ha venido orientando la política de reconversión industrial en los países occidentales y considerar eventuales reformas que den mayor eficacia a esa política.

En primer lugar, describiré las dimensiones del problema estructural. A continuación, analizaré las reacciones de los Gobiernos ante las necesidades de cambio estructural, las cuales, a mi juicio, no son siempre compatibles con un buen funcionamiento de la economía de mercado. En el tercer apartado desarrollaré algunas ideas de cómo debería configurarse la política de reconversión industrial. No trataré explícitamente el caso español, por considerar que otras colaboraciones de es-

te número escritas por españoles lo harán con mucha mayor competencia y autoridad. Pienso, sin embargo, que las reflexiones derivadas de la experiencia de otros países (y muy concretamente del mío, la República Federal de Alemania) sí pueden adaptarse a los problemas estructurales que afronta la economía española.

LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA ESTRUCTURAL

Todo crecimiento económico va acompañado de cambios en la estructura de la producción (y, por ende, en la de empleo). Transformaciones estructurales que reflejan el efecto combinado:

- de cambios en la composición de la demanda, generados por diferencias entre las elasticidades - renta respecto a bienes y servicios, siendo estas elasticidades una función, decreciente en unos casos y ascendente en otros, del ingreso *per cápita* en el país considerado;
- de variaciones en la disponibilidad relativa de factores de producción, que ocurren cuando, como sucede generalmente, la formación de capital fijo excede del crecimiento de la población activa y cuando la oferta de ingenieros, técnicos y demás personal profesionalmente cualificado (capital humano) se expande con una tasa superior a la que experimenta la oferta de mano de obra no cualificada o semi-cualificada, y que también pueden ser el resultado de que determinados recursos físicos y ecológicos no renovables se agoten antes que otros;

- del progreso tecnológico, que hace que las empresas economizan el uso de mano de obra, de capital físico o de materias primas, incluyendo energía, si escasecen relativas y los consiguientes encarecimientos así lo aconsejan o si innovaciones autónomas ofrecen oportunidades al respecto (microprocesadores);
- de nuevas tendencias en la división internacional del trabajo, ya sea porque países en posesión de recursos naturales importantes exploten una eventual posición monopolística (el caso de la OPEP), ya sea porque los países en vía de desarrollo que hayan recorrido fases más o menos largas de industrialización (los llamados «nuevos países industrializados») o algunos países de Europa Oriental se conviertan en exportadores de productos manufacturados.

Es, por lo tanto, normal que a lo largo de un proceso de crecimiento económico algunas ramas industriales expandan absoluta y relativamente más de prisa que otras. Siempre habrá disparidades entre empresas, sectores y regiones. En economías de mercado se producen de forma continua trasvases de recursos productivos hacia los sectores con las perspectivas de desarrollo más halagüeñas. Como la economía crece, abundarán las oportunidades de inversión en nuevas actividades y regiones geográficas y los trabajadores que no quieran (o puedan) permanecer en empresas con porvenir sombrío encontrarán fácilmente colocación, a niveles salariales incrementados, en ramas industriales en auge. Por otro lado, no surgirán muchos casos en los que

UNA DEFENSA DE LA PLANIFICACION

Emilio FONTELA

EL artículo de J. B. Donges constituye una clara interpretación estructural de la crisis económica europea, de acuerdo con la línea de razonamiento utilizada por los autores del proyecto Interfuturos de la OECD y que se va imponiendo progresivamente entre los analistas económicos. Indudablemente, la lógica de la interpretación estructural de la crisis es tan fuerte, que exige una reconsideración de la teoría liberal abstracta en el sentido de justificar un intervencionismo corrector del sector público orientado hacia una política estructural (con preferencia a una política coyuntural).

Con una justificación teórica bien asimilada, se abre definitivamente paso a las acciones del sector público, tanto a las orientadas a la reducción de riesgos e incertidumbres como a las que suponen una intervención específica (Donges acepta, por ejemplo, los préstamos en condiciones privilegiadas). Esta *tercera vía*, la del pragmatismo neoliberal de W. Roepke, es la única que parece ofrecer hoy algunas posibilidades de éxito para salir de la crisis, después del fracaso de los dogmatismos keynesianos y monetaristas.

De toda evidencia, esta moderna justificación del intervencionismo público en economía de mercado tiene que ser interpretada *cum grano salis*; de ahí, las múltiples precauciones que deben rodearla. Un mercado que funciona es mejor que una intervención pública, pero una intervención pública puede ser mejor que un mercado que no funciona bien, y esto último es frecuente en el actual mundo en crisis. Indudablemente, como dice Donges, «la tarea de descubrir las actividades más prometedoras recae en los empresarios, dotados de imaginación y amor al riesgo y decididos a buscar beneficios privados compitiendo entre ellos». Pero ¿es ésta una tarea que los empresarios españoles puedan asumir plenamente en estos momentos? ¿Se lo permite el marco institucional, o el mercado financiero, o la incertidumbre sociopolítica?

Entre las numerosas acciones del sector público que Donges sugiere para mejorar el funcionamiento del sistema

económico, comentaremos únicamente las dos que revisten mayor importancia para España en la actualidad:

- a) *El Gobierno debería proporcionar con antelación al sector privado «sus propias directrices políticas y sus programas de inversión».*

La divulgación de objetivos y de programas de inversión del sector público implica una reflexión de este último sobre el crecimiento global del sistema, una perspectiva desglosada a nivel regional y sectorial; en pocas palabras, algo bastante parecido al concepto de la «planificación indicativa». El término «planificación», que por razones históricas se ha visto erróneamente asimilado en España al «desarrollismo» y encuentra reticencias insospechadas en todos los niveles, debería ser reivindicado de la mano del neoliberalismo y de la economía de mercado. Porque pocas cosas más útiles que la planificación a medio y largo plazo del sector público se pueden hacer hoy en España para que los empresarios puedan desempeñar su verdadero papel. Un Gobierno que sólo vive el hecho coyuntural es un Gobierno cuya política económica introduce mayor incertidumbre en el mercado, favorece al especulador y entorpece la acción del que podría invertir a largo plazo.

Cuando las intervenciones estructurales requieren largos períodos de lucha contra la inercia del sistema productivo, no deja de ser sobrecogedor el énfasis que el aparato de análisis suele poner en las fluctuaciones trimestrales o mensuales (incluso semanales o diarias), lo cual se intenta justificar por la necesidad de una actuación rápida y capaz de responder a la urgencia de los problemas. Este aparato de análisis invita a la adopción de medidas de «reacción», correctivas, protectoras de las antiguas estructuras, productivas, cuando lo que se necesita hoy es una ampliación prospectiva del análisis que induzca a adoptar medidas de «acción»: medidas que ayuden a construir las nuevas estructuras productivas. El progresivo acercamiento del sistema económico español al sistema de economía de mercado «neoli-

beral» imperante hoy en Europa requiere una planificación coherente, realista, a medio y largo plazo, de la acción económica del Gobierno.

b) *El Gobierno debería estimular las actividades de Investigación y Desarrollo* (incluyendo a la pequeña y mediana empresa y apoyando «la investigación básica que produce conocimientos en forma de bienes públicos»).

En España, que sufre una debilidad crónica de su sistema de I + D y, sobre todo, de su capacidad de innovación técnica a nivel empresarial, aquella recomendación adquiere la mayor relevancia. Por razones múltiples, Donges piensa que, desde el punto de vista de la economía de mercado, «tendría mucho más sentido prestar ayuda a todas las actividades de I + D en términos de valor añadido que subvencionar proyectos específicos» y esto es probablemente lo que le impulsa a apoyar la investigación básica.

En realidad, este tema es bastante más complicado de lo que parece:

1. La investigación básica es, en efecto, un bien común y como tal no tiene fronteras; al nivel fundamental, la evaluación es internacional. Donde se establecen las diferencias de competitividad es en el paso del nivel científico al técnico y de éste al de la producción. La gran debilidad del sistema español se encuentra en estos dos últimos niveles.
2. El sector público dispone de ciertos medios de intervención sobre el proceso innovador que son perfectamente compatibles con la economía de mercado neoliberal:
 - La racionalización de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del sector público, en apoyo de innovaciones y proyectos experimentales (*welfare technology* en el Japón); ejemplos: sistemas de transporte público, medicina preventiva, telemática, sistemas de educación a distancia, defensa, etc.
 - La creación de núcleos de evaluación y seguimiento de la investigación tecnológica en ministerios funcionales (Agricultura, Industria, Transportes, Energía), capaces de organizar programas de investigación realizados bajo contrato por empresas, centros universitarios, centros de investigación del sector público, etc.

En ambos casos, la acción del sector público puede promover la creación de centros de investigación en las empresas y animar el proceso innovador.

En el caso de la definición de grandes programas de investigación del sector público, Donges expone la dificultad que plantea su selección (*picking out the winners*), por lo que probablemente los programas públicos podrían limitarse a aquellos sectores tecnológicos cuyo mercado final está en el mismo sector público, y en cuyo caso cabe suponerlo en mejores condiciones de definir las necesidades a largo plazo.

Para aquellos programas de ámbito más amplio y, en particular, en aquellos relativos a las tecnologías punta, convendría inspirarse más bien en un sistema de concertación triangular de tipo japonés (Universidad - Empresa - Administración Pública) y cuyo ejemplo más reciente se encuentra en el campo de la microelectrónica (proyecto VLSI).

Este tipo de concertación, al situarse a un nivel relativamente básico, permite:

- Elevar en conjunto la capacidad competitiva japonesa (en el mercado mundial el tríptico Universidad-Empresa-Gobierno se identifica con una empresa única).
- No destruye la competencia entre productores, ya que ésta se sitúa a nivel de productos específicos que utilizan la tecnología básica.

De todas maneras, la definición de prioridades para un desarrollo tecnológico autóctono en España, cuando los recursos humanos y materiales son escasos y las necesidades del sistema productivo urgentes, parece más urgente aún.

Tanto para la tecnología como para el resto de los elementos de la estructura productiva de la economía española, la determinación de retos y oportunidades, la delimitación de prioridades y la evaluación de costes y beneficios sociales, requieren una reflexión a medio y largo plazo. Una reflexión *sectorial*, pero también una reflexión *regional* en un momento histórico tan crucial como el que vivimos por el desarrollo del Estado de las Autonomías y la posible adhesión a los tratados de las Comunidades Europeas. Esta reflexión sectorial, regional, preámbulo de un plan a medio y largo plazo de la política económica estructural del Gobierno, es indispensable para disipar una parte importante de las muchas incertidumbres que están obstaculizando ahora el funcionamiento de los mercados.

empresas se hundan por completo, pues cuanto más extendidas estén las fuerzas expansivas de la demanda global tanto mayores serán las posibilidades de retener al menos parte de la competitividad comprometida. Efectivamente, durante los años cincuenta y sesenta, en los que los países industrializados o en proceso de industrialización experimentaron un rápido crecimiento económico, las transformaciones estructurales fueron notables, sin que ello haya ocasionado elevados niveles de desempleo.

En la actualidad, la transformación estructural constituye un reto mucho más urgente. La ralentización del crecimiento industrial (y económico en general) y la persistencia de elevados niveles de paro podrían hacer pensar (y lo han hecho en varios círculos) que lo que falta es demanda (global y sectorial). Con aplicar una política macroeconómica de expansión se podría, según este diagnóstico, solventar la aparente debilidad de la demanda, acelerando de este modo el crecimiento industrial y reduciendo el paro. Sin embargo, la evidencia no corrobora la hipótesis de que las economías occidentales (incluyendo la española) estén afrontando los problemas típicos de una recesión coyuntural. No hay más que recordar que los numerosos programas de expansión coyuntural, introducidos por diversos Gobiernos desde mediados de los años setenta aplicando recetas keynesianas, no han producido en ningún caso los efectos de reactivación económica esperados. Lo que sí han ocasionado, aunque inintencionalmente, es una aceleración de las tasas de inflación, acompañada de cifras de paro laboral

gravemente incrementadas (stagflación), fuertes déficits en la balanza de pagos por cuenta corriente y un continuado crecimiento de la deuda pública que compromete las fuentes de financiación del sector privado. Así pues, es de suponer que el problema es de tipo estructural en el sentido de que la oferta doméstica de bienes y servicios no concuerda con la demanda tanto interior como exterior y de que el reajuste necesario tropieza con obstáculos importantes.

Esta hipótesis se basa en cinco observaciones empíricas, recogidas esencialmente de los países de la CEE:

a) Una de ellas se refiere a la ofensiva exportadora de los «nuevos países industrializados» (Hong-Kong, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, Brasil, la India, España, entre otros) (1). La industria de estos países penetra con fuerza en los mercados europeos con productos trabajo-intensivos, sometiendo a numerosas empresas tradicionales a una dura competencia en precios, poniendo en peligro básicamente los puestos de trabajo de baja cualificación profesional y afectando esencialmente a las regiones más atrasadas. Estos cambios que están ocurriendo en la división internacional de trabajo constituyen un condicionante nuevo de cambios estructurales, pues hasta bien entrada la década de los sesenta, la industrialización de los países en desarrollo procedía generalmente por los cauces de la sustitución de importaciones. En la actualidad todavía predomina esta estrategia en el Tercer Mundo. Pero son cada vez más los

países que, conscientes del elevado coste de oportunidad que tiene la política de sustitución de importaciones, promueven también la exportación industrial, y es probable que esta tendencia continúe. Pues la presión demográfica en aquellos países hará inexorable la creación de puestos de trabajo, para lo cual se requieren divisas (con el fin de financiar la importación de maquinaria, productos intermedios y materias primas complementarias), siendo la exportación industrial la fuente de ingresos más prometedora. De ahí que los países occidentales seguirán experimentando a medio y largo plazo la necesidad de un reajuste estructural exigido desde el exterior. También lo percibirá España, pues es el país más industrializado y con costes de trabajo más elevados entre los «nuevos países industrializados» y por lo tanto verá mermada la competitividad de numerosas actividades trabajo-intensivas (esencialmente bienes de consumo).

b) En segundo lugar, los países de la Europa Oriental, que durante muchos años apenas habían intercambiado bienes con los países occidentales, también intensifican ahora sus esfuerzos por exportar productos manufacturados a Occidente. Alemania Oriental y Hungría, además de Yugoslavia, marcan la pauta. Necesitados de divisas convertibles para poder adquirir tecnología avanzada y cubrir déficits en el autoabastecimiento de cereales, conseguir incrementos apreciables de la exportación in-

dustrial se han convertido en uno de los objetivos prioritarios de la política económica. Cabe esperar que esto continúe, máxime en vista del hecho de que varios de estos países, y sobre todo la Unión Soviética, están muy próximos a los límites de endeudamiento exterior. A pesar de que los países europeos orientales en su mayoría están más industrializados y peor dotados con mano de obra barata que los países en desarrollo, lo cierto es que su cesta de exportación de productos manufacturados es bastante similar a la de aquéllos: predominan, con la excepción de Alemania Oriental, los productos de consumo trabajo-intensivos (textiles y similares). De este modo, la presión competitiva exterior en los países occidentales, concentrada en determinados sectores, aumentará. Y, dado que el comercio exterior entre los países occidentales y los de Europa Oriental más Tercer Mundo es esencialmente de tipo interindustrial (y no intraindustrial, como ocurre dentro de la OCDE), el reajuste estructural se extenderá más allá de las delimitaciones sectoriales y exigirá una notable movilidad interempresarial, interregional e interprofesional.

c) En tercer lugar, influirán sensiblemente los nuevos condicionantes energéticos, dado que la mayoría de los países occidentales (incluyendo España) cubren en la actualidad una parte sustancial de sus necesidades energéticas con petróleo, importando éste, en un elevado porcentaje, de países miembros de la

OPEP (las excepciones corren a cargo de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Noruega). En estas circunstancias, la política de precios y de suministros de la OPEP necesariamente incide sobre las estructuras productivas de las economías occidentales. La primera explosión de precios petrolíferos en 1973-74 provocó, como todos sabemos, un incremento sustancial de los costes de producción de bienes intensivos en el uso de energía (especialmente productos químicos) y transformó repentinamente las estructuras de costes en todo el sector industrial. Pero lo que al principio pareció como un reajuste imposible de efectuar sin asumir elevados costes sociales, luego sí resultó factible en varios países, entre otras cosas porque la inflación mundial vino a atenuar el impacto real del vertiginoso encarecimiento de los crudos y porque los países de la OPEP no forzaron el reajuste de balanzas de pagos en los países importadores de petróleo sino reciclaron buena parte de los excedentes de divisas (2). La segunda explosión de precios petrolíferos, ocurrida a finales de 1979, posiblemente tenga una repercusión más duradera. Se espera que los precios reales continúen subiendo en el futuro. Aún más, los países de la OPEP podrían frenar la expansión de su producción, basándose en que el valor de sus excedentes de divisas está sufriendo una erosión continua debido a la inflación mundial, o temiendo que una modernización precipitada de sus economías y sociedades podría correr la misma

suerte que en el Irán. Tampoco pueden desdeñarse posibles reducciones de la oferta por razones de tipo político exterior. Los sectores más afectados negativamente serán aquellos cuya rentabilidad se había basado en la disponibilidad de energía barata; además perderán terreno aquellas actividades (como el turismo) que vean debilitada la demanda de sus productos o servicios debido a que el consumidor tiene que dedicar una mayor parte de sus ingresos a cubrir gastos indispensables de energía (electricidad, calefacción). Por otro lado, la industria energética se verá afectada positivamente, pues con el fin de sustituir petróleo por otras fuentes de energía (carbón, nuclear, hidráulica y solar, además del gas natural y las materias bituminosas) las inversiones de este sector tendrán que aumentar fuertemente; también son relativamente favorables las perspectivas para las industrias poco intensivas en el uso de energía (en términos comparativos) o las que fabrican productos sustitutivos del petróleo (la industria de bienes de equipo, así como la construcción de edificios son dos sectores particularmente desafiados en este contexto).

d) Las presiones estructurales podrían aumentar si el ejemplo de la OPEP es seguido eficazmente por los países productores (del Tercer Mundo) de otras materias primas importantes (agrícolas e industriales). Este reto es, sin embargo, más potencial que real. Pues si bien ha habido, desde 1974, numerosos in-

tentos para crear cárteles entre los países productores con el propósito de subir monopolísticamente los precios de venta, los resultados han sido poco halagüeños desde el punto de vista de los promotores. Esto se debe a que, generalmente, las elasticidades-precio de demanda, oferta y sustitución son demasiado elevadas como para permitir subidas de precio que no impliquen pérdidas de mercado y reducciones de ingresos. Como resulta que los países exportadores de materias primas son conscientes de estos hechos, buscan el logro del mismo propósito —el encarecimiento de sus productos— mediante la cooperación de los países importadores. El mecanismo adecuado podría ser el llamado «Programa Integrado para Materias Primas», que se viene negociando en el diálogo Norte-Sur y en el cual un Fondo Común debe estabilizar los precios a un nivel «adecuado y justo», es decir, por encima de los puntos de equilibrio de mercado (3). No han prosperado demasiado estas negociaciones y los recursos financieros asignados a dicho Fondo (450 millones de dólares), que son muy inferiores a los demandados por los países exportadores, no permitirán distorsionar los precios al alza. De todos modos, es posible que la incertidumbre generalizada sobre futuras evoluciones en los mercados mundiales de materias primas, que en cierto grado tendrán, más que en el pasado, unas connotaciones de carácter político muy fuertes, induzca al desarrollo decidido de tecnologías que

economícen el uso de estas materias.

e) Por si todo esto fuera poco, nos encontramos con que en muchos países occidentales prolifera la preocupación por una distribución de renta más «igualitaria» (un término difícil de definir conceptualmente), cuyo reflejo inmediato es el comportamiento beligerante de los sindicatos laborales y el aumento de los índices de conflictividad en los mercados de trabajo. La consecuencia es que los salarios reales crecen más que la productividad total, a pesar de que tendrían que aumentar menos, ya que las transferencias monetarias a los países de la OPEP (o cualquier otro motivo de deterioro de la relación real de intercambio) han reducido el incremento de productividad a distribuir. Las industrias trabajo-intensivas necesariamente pierden competitividad internacional en estas circunstancias y tendrán que readaptarse, es decir, racionalizar sus procesos de fabricación, para poder subsistir. Algo parecido ocurre cuando, por razones sólo aparentemente sociales, los sindicatos reivindicán (y las centrales patronales conceden) subidas salariales por la misma cantidad absoluta para todos los grupos profesionales (en vez de aplicar porcentajes iguales). Pues esta política encarece más que proporcionalmente el empleo de los segmentos de la población activa con la menor preparación profesional y que realizan unas tareas que más fácilmente pueden ser asumidas (y de hecho lo son) por máquinas.

RECONVERSION INDUSTRIAL Y ECONOMIA DE MERCADO

Tomás GALAN ARGÜELLO

EL tema de la «Reconversión industrial y economía de mercado» tiene gran interés porque aborda una cuestión de actualidad en todos los países que han alcanzado un determinado grado de industrialización, como es el caso de España. La duda se plasma en la pregunta de si la economía de estos países marcharía mejor dejándola al libre juego de las fuerzas de mercado o mediante una determinada dosis de actuación de los gobiernos.

A estos efectos es interesante recordar lo que el propio J. B. Donges recogía en su reciente ponencia ante el Simposium sobre política industrial. Allí se hace una descripción de los mecanismos de ayuda o de intervención, que el Gobierno Federal ha puesto a contribución del desarrollo industrial alemán, y en especial de las ayudas a regiones, a sectores, a la tecnología, así como actuación a través de empresas públicas que operan en los sectores de acero, aluminio, bienes de equipo, construcción naval, la generación de energía, minería, etc. La ponencia arrancaba con la siguiente frase: «Se considera la República Federal Alemana como ejemplo clásico de una economía de mercado. Esto es un error».

Si esto puede decirse de la Alemania Occidental de los años sesenta y setenta, está claro que el liberalismo a ultranza, es decir, la nula intervención de los gobiernos es, cuando menos, una proposición ideal sin casos prácticos sobre los que analizar las ventajas e inconvenientes de la aplicación del sistema. La realidad es que los gobiernos, especialmente los de Europa Occidental, no solamente actúan sobre el mecanismo económico a través de empresas públicas o intervenciones específicas dentro de lo que podría denominarse una política de fomento, sino que inciden a través de muy amplias reglamentaciones como pueden ser las referidas al sistema financiero o al mercado de trabajo, reglamentaciones que, de hecho, tienen gran influencia sobre lo que podría de-

nominarsse libre juego de las fuerzas económicas. A todo esto habría que sumar la fuerte influencia de los grandes conglomerados empresariales o de los grandes sindicatos para concluir con un fuerte escepticismo sobre el concepto de libre mercado.

El problema es que la simple negación del hecho de la libertad de mercado no conduce a ninguna conclusión. Parece claro, que una intervención de los gobiernos, más allá de las fórmulas preconizadas por el liberalismo clásico, es necesaria o, si se quiere, inevitable. El problema es definir un esquema racional del que se deduzca el porqué, el cuándo y el cómo, de la intervención.

Ahora bien, para elaborar dicho esquema, el punto de partida ha de ser la aceptación de la economía de mercado. No sólo porque, en el caso español, esté reconocida constitucionalmente, sino porque no disponemos de mejor instrumento de análisis para conocer el comportamiento y las interrelaciones de los diversos agentes económicos que operan en el complejo entramado de la realidad económica.

Es preciso establecer la diferencia entre conocer las fuerzas que actúan, y que ello no implique la conclusión de que su libre juego proporcionará el mejor resultado y de que los gobiernos deberán limitarse a esperar pasivamente los resultados de dicho juego.

Este tema, si se aborda fuera de la órbita de los países de economía soviética, no tiene otra posibilidad que la de buscar una síntesis comprometida entre dos elementos que pueden no ser necesariamente contradictorios. La dialéctica sería la aceptación de los principios de la economía de mercado como el mejor instrumento de análisis disponible, y el reconocimiento de que el juego de éstos en plena pureza es imposible y los gobiernos, por tanto, deben intervenir de alguna forma.

Hace ya muchos años, el profesor J. E. Meade en su libro *Planning and*

the price mechanism planteaba esta alternativa como interrogante dirigida a sí mismo: «¿Soy un planificador? Si un planificador ha de crear necesariamente en un programa cuantitativo de la producción, el empleo y las ventas para cada industria, cada ocupación y cada mercado y en la aplicación de los controles directos del gobierno que sean necesarios para su consecución, entonces ciertamente no soy un planificador. Si un antiplanificador necesariamente niega que el gobierno deba ejercer una influencia sobre el funcionamiento de los precios para que se alcancen los objetivos de pleno empleo, estabilidad, equidad, libertad y otros semejantes, entonces sí soy un planificador».

A mi modo de ver, este dilema se plantea porque los gobiernos no pueden renunciar a ciertos objetivos que el libre juego de las fuerzas de mercado no va a proporcionar.

El ideal, sin duda, sería encontrar un mecanismo automático de corrección, por medio del cual y de forma totalmente objetivada, se lograse cubrir el *gap* entre los resultados que daría el juego libre de las fuerzas de mercado y lo deseable en el plano del voluntarismo, en que inevitablemente han de moverse no sólo los políticos, sino también el conjunto de los agentes económicos.

Pero no existe tal fórmula y, en tanto no se descubra, no hay más solución que explicitar los juicios de valor y diseñar abiertamente una política que sea el resultado de compromisos entre los distintos agentes de la comunidad, algunos de los cuales se plasmarán en regulaciones, estímulos y frenos que la sociedad impone a través de los cauces apropiados.

Los Parlamentos, y también las instituciones del tipo del Consejo Económico y Social que prevé nuestra Constitución, son los cauces para la gran tarea de explicitación, confrontación y compromiso, entre los intereses y los planteamientos contrapuestos, cuyo equilibrio no puede alcanzarse mediante el juego de mecanismos automáticos.

Me parece que la intervención del Gobierno puede ser considerada conveniente por algunos y mal necesario por otros. Pero la intervención no objetivada, es decir, arbitraria, es, cuando menos, un mal innecesario. Lo conveniente es, por tanto, un cuadro coherente que permita explicar y debatir las finalidades perseguidas y el correspondiente análisis de costes y beneficios.

Partiendo de estas premisas, podrían abordarse algunas reflexiones sobre algunos puntos concretos de la problemática al uso en el contexto de la reestructuración industrial.

En primer lugar, el nivel a que deben definirse los problemas y las acciones. Suele decirse que los tratamientos sectoriales son más objetivos que los tratamientos a nivel empresa. Sin embargo, si nos movemos dentro del marco de una economía de mercado, habrá que referirse siempre a sus agentes en el sentido de unidades de decisión, y en el campo de la producción estos sujetos económicos son las empresas. Por otra parte, las situaciones empresariales pueden ser estructuralmente muy distintas dentro de un mismo sector, con lo que pueden mezclarse los problemas y partir de un análisis incorrecto. Igualmente, la media de los costes y de los beneficios no tiene por qué ser representativa y puede resultar excesiva para unas empresas e insuficiente para otras.

Otro punto que me parece interesante es la toma en consideración del sector servicios, como estrechamente ligado al sector industrial. Son los países que han superado un determinado nivel de industrialización los que potencian los sectores terciarios. De hecho, muchas empresas industriales de gran envergadura han segregado a empresas independientes determinadas funciones de ingeniería y consultoría, de financiación, de comercialización, etc., y con ello han logrado una mayor flexibilidad empresarial que no se refleja en la estructura propiamente industrial. El apoyo indirecto al sector industrial, a través de la potenciación del sector servicios es una oportunidad que, de hecho, están utilizando la mayor parte de los países industrializados.

Quiero abordar, por último, un tema que frecuentemente se soslaya, cuando se analiza la mala estructura de algunas empresas industriales y que me parece importante, primero por sus implicaciones económicas, aunque puede llegar a tenerlas más profundas.

Los economistas damos por sentado que un precio de venta debe igualar el coste marginal de una empresa. Pero no siempre nos paramos a pensar en qué segmento de la curva de costes marginales se opera. De hecho hoy, en muchas empresas, el coste marginal es inferior al coste medio. Se encuentran, por tanto, en un segmento de la curva de oferta que la teoría tradicional dejaba de lado. Se trata claramente de empresas en pérdida y, en consecuencia, condenadas a morir.

Todo ello quiere decir que las industrias de los países occidentales se ven ante la necesidad de realizar profundos cambios estructurales en la producción y el empleo. La rapidez e intensidad con que tienen lugar parece superar la capacidad o disposición de productos y trabajadores afectados para adaptarse a los nuevos condicionamientos reinantes. Tal acumulación de conmociones es fácil que dé lugar a incertidumbres sustanciales que provoquen una reducción de la inversión a largo plazo por parte de las empresas. Paralelamente, los políticos en democracias parlamentarias sufrirán crecientes presiones a fin de proporcionar ayudas excepcionales (frecuentemente a fondo perdido) a sectores concretos e incluso a empresas, como demuestra la experiencia reciente de los países occidentales, incluyendo Alemania Federal y los Estados Unidos, en los que la ordenación económica más se aproxima al modelo de la economía de mercado. Los políticos, que quieren afianzarse en sus cargos o que buscan su reelección, obviamente sentirán la tentación de acceder a dichas presiones. En España, donde existe una maraña de intervencionismos estatales, que impiden más que apoyan la reconversión industrial, y donde el Estado ha adquirido tradición en apropiarse de empresas en crisis, ocurre otro tanto.

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL SELECTIVO O EL NO AL REAJUSTE

Aunque oficialmente todos los Gobiernos de los países occidentales (incluyendo el español, como indica el «Programa a me-

Pero no se mueren. Y no se mueren en España, ni en Europa; y han empezado a no morir en Estados Unidos.

Es este un caso en que el veredicto fulminante del mercado ha sido suspendido. Pero no está claro cuál ha sido el esquema mental y operacional que ha sustituido al teóricamente necesario. Ha habido más prisa en evitar unos efectos no deseados que en analizar y corregir los factores determinantes de tal situación. Pero la supervivencia «física» de las empresas no es equivalente a la supervivencia económica y el proceso de descapitalización es un elemento muy importante desde el punto de vista cualitativo y, desgraciadamente, también lo es hoy desde el punto de vista cuantitativo.

En este sentido me parece importante destacar un aspecto no nuevo, pero sí relevante. Se trata de empresas que tienen su umbral de rentabilidad muy próximo a su capacidad máxima. Es decir, son empresas con muy poca flexibilidad. Dicho de otra manera, esto ocurre porque los costes fijos representan una cuota excesivamente elevada en relación con los costes totales.

Esta dramática rigidez económica de las empresas es un grave defecto estructural. Si dibujáramos gráficos de las curvas de producción de muchas empresas saldrían figuras desproporcionadas, con un altísimo punto de partida definido por los costes fijos.

Se ha dicho repetidas veces que los costes de personal son un coste fijo y es cierto. Pero también es un capítulo de los costes fijos el de los gastos financieros. Y esto se ha dicho menos veces.

No me refiero al alto coste del dinero, que también cuenta, me refiero pura y simplemente a que las empresas están mal financiadas. La proporción entre recursos propios y recursos permanentes ajenos es increíblemente baja en nuestro país.

Esto es un defecto estructural, pero, con otra óptica, lo que significa es que la remuneración del factor capital ha dejado de ser residual y hoy es una partida más de la estructura de costes fijos. Hay empresas que cierran sus ejercicios con cifras de resultados muy bajas, después de pagar gastos financieros que impliquen porcentajes anormalmente altos sobre la cifra de ventas. Si hubieran tenido una aportación de capital razonable, las empresas presentarían mejores resultados y, desde luego, serían más flexibles. Nacieron mal financiadas y siguen mal financiadas.

A efectos de una política de reestructuración industrial se abre un interrogante no fácil de contestar. ¿Quién puede poner ese capital de riesgo?, o ¿cómo puede corregirse este importante defecto estructural?

Los expertos señalan que difícilmente en España la Bolsa de Valores podrá convertirse en una fuente de financiación, es decir, de aportación de nuevo capital de riesgo a las empresas. Si esto fuese así, queda abierta la cuestión de saber cómo se van a acometer nuevas inversiones industriales que nazcan con una estructura financiera adecuada; pregunta que viene a superponerse a la de cómo se va a corregir el estado actual de descapitalización de muchas empresas.

Es preciso imaginar cómo en el futuro inmediato van a surgir importantes volúmenes financieros para aportar a las empresas en forma de capital.

Si las preguntas anteriores no encuentran respuesta adecuada no sólo va a ser difícil abordar una reestructuración industrial, sino que puede ponerse en cuestión la fisonomía de los agentes que tradicionalmente se supone que son motores de las fuerzas de mercado. Porque lo que sí está claro es que la economía de mercado suele medir la iniciativa empresarial en términos de capital de riesgo.

dio plazo para la economía española», de agosto de 1979) asignan a los mecanismos de mercado la tarea de orientar los cambios estructurales de la industria, lo cierto es que se han visto progresivamente involucrados en este proceso (4). Las intervenciones en el mecanismo de mercado consisten, esencialmente, en proteger determinadas industrias nacionales frente a importaciones procedentes de países de bajo nivel salarial y en destinar ayudas financieras directas a empresas privadas y públicas. Ambos tipos de intervencionismo tienen como denominador común el no tener una incidencia neutral entre las diferentes industrias, sino discriminar deliberadamente entre actividades industriales y, en algunos casos, incluso entre empresas pertenecientes al mismo sector.

La proliferación del *proteccionismo comercial* revela de forma bastante clara el importante cambio que ha experimentado en años recientes la política industrial en la mayoría de los países occidentales. A pesar de que estos países se vieron favorecidos por la liberalización del comercio exterior en los años cincuenta y sesenta, debiendo gran parte de su rápido crecimiento industrial a las ventajas que implicaba la progresiva especialización internacional, se considera ahora que ciertos productos procedentes de países con costes salariales bajos (incluido Japón) son causantes de serias alteraciones en el mercado nacional. Esto es cierto también para la República Federal de Alemania. Si bien la responsabilidad por la política comercial exterior ha pasado a manos de la Comunidad Europea y aun reconociendo que el Gobierno

Federal ha intentado en varias ocasiones detener el proteccionismo, la RFA podría encontrarse en la cómoda posición de mantener ondeando la bandera de libre comercio a la vez que obtiene alivio de la competencia de importaciones extranjeras trabajo-intensivas gracias a medidas proteccionistas implantadas (frecuentemente a petición francesa) a nivel comunitario.

Es sobradamente conocido que el sistema de protección aplicado en la CEE o en los Estados Unidos ha fomentado desde siempre la producción de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra y de materias primas, a costa de las industrias de maquinaria, poseedoras del más alto potencial de crecimiento y de exportación. Si tomamos el 10 por 100 como la tasa de protección arancelaria al valor añadido en la industria en su conjunto, nos encontramos con que las industrias textiles, del vestido, del calzado, la metalúrgica no férrea (entre otras) reciben una protección efectiva sustancialmente más alta, mientras que ésta es notablemente inferior al promedio en los casos de la maquinaria eléctrica y no eléctrica, de los automóviles, productos metálicos terminados y bienes de equipo profesional y científico (entre otros). Son éstas las ramas industriales que, debido a la sobrevaluación cambiaria implícita en las medidas protectoras, realmente «pagan» la protección efectiva de que gozan los otros sectores. La estructura de protección efectiva no guarda relación alguna con la estructura de ventajas comparativas, y no deja de ser revelador el hecho de que son precisamente las industrias más protegidas las que en casi todos los

países occidentales forman parte del grupo de sectores en crisis. Obviamente, la protección en sí no puede transformar desventajas comparativas en ventajas (por mucho que se nos quiera hacer creer lo contrario). Los acuerdos sobre reducciones arancelarias alcanzados en la Ronda de Tokio de negociaciones multilaterales sobre política comercial (inaugurada en 1973 y finalizada en 1979) allanarán un tanto la dispersión existente entre las tasas de protección efectiva, aunque lentamente, dado que las reducciones arancelarias se realizarán a lo largo de un período de ocho años.

Hoy en día, sin embargo, la protección no arancelaria tiene mucha más importancia que la protección arancelaria. Y lo que es mucho más alarmante es la proliferación del proteccionismo selectivo no arancelario en estos últimos años, lo que supone una violación de los principios de no discriminación y de multilateralismo que han sido piezas claves del GATT. Como ejemplos se pueden citar la implantación de nuevas cuotas de importación y los llamados aranceles antidumping, el acuerdo Multifibras (de 1973, renovado en 1977 y en vísperas de ser renegociado en 1981), las llamadas «reducciones voluntarias de exportación» negociadas bilateralmente para una amplia gama de productos, así como las propuestas de la Comisión de la CEE sobre una cartelización internacional de determinadas industrias como defensa frente a la competencia extranjera (Plan Davignon para la industria siderúrgica, implantado en 1977 de forma indicativa y convertido, a finales de 1980, en un sistema vinculante de cuotas de

producción y precios mínimos). La Ronda de Tokio no ha logrado grandes avances para terminar con este tipo de restricciones a la importación. Además, la CEE parece hallarse dispuesta a continuar con sus medidas discriminatorias contra países cuyas importaciones aumenten demasiado rápidamente (y cuyas represalias no tiene por qué temer). Entre los países sensiblemente afectados por este renacer proteccionista se encuentra España (calzado, textiles, productos siderúrgicos, barcos).

En cuanto al intervencionismo en forma de *ayudas financieras* directas a las industrias o empresas nacionales (subvenciones, exenciones y desgravaciones fiscales, el derecho a amortizaciones aceleradas, créditos preferenciales), los Gobiernos lo practican con el fin de mantener los costes netos totales de producción por debajo del nivel en que, de otro modo, se habrían situado, conservando o reforzando por tanto la competitividad internacional de ciertas industrias o empresas. Los efectos reales son difícilmente comprobables, dado que las estadísticas que se ocupan de las diversas ayudas gubernamentales son muy limitadas en su alcance y cobertura. En los países de la CEE (y muy concretamente Alemania Federal y Francia) la ayuda estatal está concentrada en unas pocas ramas (minería de carbón, siderurgia, astilleros, maquinaria eléctrica, industria aeronáutica, informática, energía) y va destinada, dentro de estas ramas, primordialmente a las grandes empresas.

La concentración sectorial es reflejo parcial de que lo que se lleva a cabo es política regional, pues varias de las ramas indus-

triales beneficiadas dominan en la estructura económica de las regiones atrasadas. Pero al conservar actividades en declive o con pocas perspectivas de desarrollo, se mantiene también el estado de atraso de la región en cuestión. Por otro lado, la concentración empresarial de las ayudas gubernamentales se debe al deseo de los Gobiernos de promocionar actividades de investigación y desarrollo tecnológico (I + D), manteniendo un máximo de control sobre su orientación, lo cual se logra multiplicando los requerimientos burocráticos que tienen que satisfacer las empresas en busca de ayudas financieras estatales. Quedan discriminadas frecuentemente las pequeñas y medianas empresas que no disponen de los recursos necesarios para digerir el papeleo, a pesar de la buena reputación innovadora que muchas de ellas tienen en diversas áreas. Y lo que resulta en numerosos casos es que se desarrollan «industrias de prestigio», sobre todo cuando se justifica, como es muy popular en los grandes países de la CEE, el fomento de actividades I + D con la necesidad de acortar distancias con los Estados Unidos en el campo de la tecnología (a este criterio se acogen las industrias aeronáutica y electrónica, entre otras). Aun suponiendo que el supuesto atraso tecnológico de la CEE exista realmente, en términos económicos no hay razón por la que los países comunitarios hayan de ser competitivos en todas las ramas de la industria (es lógicamente imposible que se consiga una ventaja comparativa en cada actividad industrial). Se puede aducir que las actividades subvencionadas generan «economías externas». Pero en este caso sería de esperar una dismi-

nución de la ayuda percibida con el paso del tiempo, mientras que, en realidad, las cantidades percibidas han aumentado. Otro tanto ocurre cuando se ha justificado la ayuda estatal a actividades I + D mediante el criterio de la «industria naciente» (por ejemplo, centrales nucleares). Este argumento sería más convincente si se apoyase sobre un análisis sólido de costes y beneficios sociales, lo que generalmente no ha sido el caso, aparte de que dicho análisis es difícil de realizar debido a la falta de información y de datos adecuados con respecto al futuro. Por tanto, tendría mucho más sentido prestar ayuda a todas las actividades de I + D en términos de valor añadido, que subvencionar proyectos específicos, como se hace en Francia y la RFA.

Dado que la teoría económica demuestra que los niveles de bienestar general en una sociedad son una función positiva del grado de competencia y apertura existente en la economía, cabe preguntarse por qué los Gobiernos (o, más generalmente, la Administración) recurren tan frecuentemente a medidas proteccionistas (selectivas). Podría pensarse en que el Estado actúa de acuerdo con el (supuesto) deseo de la sociedad de no permitir el declive de industrias y la pérdida de puestos de trabajo. Y, efectivamente, observamos que los políticos suelen justificar sus actuaciones en estos términos. Con independencia de si esto es cierto o no, pueden hacerlo porque se supone que los conocimientos de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la economía y el impacto de políticas económicas son imperfectos. Ahora bien, el susodicho supuesto implica

que, aparte de considerar «funciones de bienestar social» como criterios por los que se guían los Gobiernos y la Administración, es conveniente tener en cuenta la existencia de un *mercado* político de medidas protectoras (5). En él, las industrias afectadas demandan protección mientras que el gasto marginal de las actividades de presión sea inferior al beneficio marginal esperado de influenciar la configuración de la política industrial y comercial en su favor. Por otro lado, el Estado ofrece la protección y asistencia demandadas por sectores particulares mientras estime que no sufrirá, en resumen, desventajas políticas, es decir, la pérdida neta de votos del electorado (consumidores, contribuyentes, empresarios y trabajadores de los otros sectores afectados negativamente por el intervencionismo selectivo).

Es obvio que únicamente el análisis empírico puede determinar los diversos factores que operan por el lado de la demanda y la oferta del mercado político de protección y asistencia. Razonamientos teóricos y la evidencia empírica disponible hasta el momento permiten adelantar la hipótesis de que el grado de protección y asistencia recibidos por una industria determinada es, *ceteris paribus*, una función positiva (a) del grado de concentración de la producción en ese sector, (b) del número de empleados en las empresas y (c) del ritmo de expansión de las importaciones a nivel sectorial; y que es una función negativa (d) del valor añadido en el valor bruto de la producción, (e) de la tasa de crecimiento de la producción y del empleo en la industria correspondiente, (f) del nivel de capacitación profesio-

nal de los trabajadores, (g) de la cuota de exportación de dicha industria y (h) del peso que los productos correspondientes tienen en la cesta del consumidor. Según el país de que se trate, pueden añadirse otras variables, mientras que pueden resultar insignificantes algunas de las mencionadas aquí. Pero, en todo caso, nos encontramos con el hecho de que los productores afectados adversamente por los cambios estructurales son muy hábiles en conseguir protección, que los políticos y burócratas, una y otra vez, conceden protección independiente de su coste social y que la gran masa de los consumidores no organiza una oposición efectiva a los comportamientos proteccionistas y corporativistas.

En resumen, incluso cuando un Gobierno intenta de buena fe impulsar el desarrollo industrial como algo beneficioso para la sociedad en general, es importante ser consciente del riesgo de que la ayuda selectiva a la industria puede adquirir, en la práctica, unas connotaciones defensivas con un fuerte sesgo proteccionista, por no decir nacionalista (6). La experiencia comunitaria es reveladora en este sentido. El Estado se ha ido convirtiendo, en numerosos casos, en el último refugio al que puede atenerse una empresa o un sector industrial en crisis, por lo cual los tradicionales procesos de reajuste e incluso la quiebra han sido relegados a un segundo plano. Cuanto más intervienen los Gobiernos en el mercado, más distorsiones crean, dado que la ayuda a una determinada actividad siempre supone una carga para las demás que, al ver deteriorada su posición relativa, también reclamarán ayudas específicas, produ-

RECONVERSION INDUSTRIAL

José Manuel MATEU DE ROS

EL objetivo del trabajo del doctor Donges, tal como él mismo indica, es «discutir los criterios por los que se ha venido orientando la política de reconversión industrial en los países occidentales y considerar eventuales reformas que den mayor eficacia a esa política», y está claramente estructurada en tres apartados:

- Descripción de las dimensiones del problema estructural.
- Análisis de las reacciones de los Gobiernos ante las necesidades de cambio estructural.
- Desarrollo de algunas ideas sobre cómo deberían configurarse las políticas de reconversión industrial (características del reajuste en una economía de mercado).

La presente nota se centra, en primer lugar, en comentar la parte tercera del artículo, en el cual el doctor Donges menciona los que considera elementos básicos de una política de reconversión, indicando cuáles de esos elementos básicos han sido o están siendo aplicados a España.

A) La obtención de un *elevado grado de movilidad intersectorial, intrasectorial y regional* de los trabajadores, es muy difícil de conseguir puesto que existen unos importantes componentes sociológicos, últimamente, quizás, agravados por los cambios ambientales en ciertas zonas industriales del país afectadas de problemas de reconversión. No es descartable que en casos de necesaria movilidad regional, los trabajadores afectados sean precisamente aquellos que ya en su momento sufrieron el trauma migratorio desde las zonas deprimidas del país. A ese inmigrante, cuya aclimatación a su nuevo entorno social le ha costado años, y que ha conseguido, probablemente, su vivienda propia y educación para sus hijos y que ha terminado integrándose (relativamente) a las nuevas condiciones de su nuevo *habitat* industrial (Cataluña, Madrid, País Vasco), el volver a sufrir los trau-

mas de una nueva inmigración le sería muy difícil. En este sentido los españoles deberíamos recordar lo que nosotros mismos decimos ante las medidas acometidas en muchos países europeos (Francia, R.F.A., Suiza) con respecto a nuestros emigrantes.

Por otra parte, es necesario indicar que en las grandes empresas industriales, con fuerzas sociales y sindicales sólida y tradicionalmente implantadas, en la actualidad se presentan importantes problemas para la movilidad no solamente interfactorias de la misma empresa, sino dentro de la misma factoría e incluso del mismo taller o instalación, aunque es innegable que últimamente las fuerzas sindicales contemplan la necesidad de la movilidad del trabajador como condición necesaria para el mantenimiento de las empresas.

Las medidas propuestas por el doctor Donges para que el Estado pueda ayudar a la necesaria movilidad pueden considerarse como correctas y acertadas, aunque en realidad la movilidad, en su más amplio sentido, será posible cuando los trabajadores afectados consideren *necesario* aceptar ese sacrificio para el mantenimiento o consolidación del puesto de trabajo.

El Estado puede aportar lo que «pueda» para ayudar a la movilidad, pero en el fondo ésta será posible, es decir, estará entre las expectativas de los trabajadores (en el más amplio sentido del concepto), en el momento en el cual los españoles tengan conciencia clara de la gravedad de la situación de la economía, todo lo cual requerirá importantes y costosos cambios de las actitudes y del comportamiento.

B) Las ayudas financieras del Estado a empresas para contratar los servicios de compañías consultoras es una idea interesante que ha dado buenos resultados en otros países. En este sentido, considero que la creación

ciéndose de este modo fácilmente una espiral de intervenciones y distorsiones. Muchas veces las ayudas gubernamentales se convierten en permanentes aunque habían sido concedidas, en su día, con carácter transitorio, lo cual equivale a afirmar que, o bien no se consiguen los objetivos deseados, o bien los grupos favorecidos son lo suficientemente hábiles como para lograr justificar el mantenimiento de cualquier tipo de ayuda, alegando su interés público. Al mismo tiempo, la sociedad obtiene la impresión de que la ausencia de reajustes productivos ante los cambios estructurales es compatible con el crecimiento industrial, una alta tasa de empleo y un bienestar a largo plazo.

El no al ajuste, sin embargo, sí supone importantes costes sociales: La industria se hace más vulnerable a los futuros cambios en las ventajas comparativas, las oportunidades de crecimiento industrial se desaprovechan y el proceso de transformación de los puestos de trabajo obsoletos en otros internacionalmente competitivos se retarda. Más aún, no se pueden aplazar los reajustes estructurales indefinidamente, porque los presupuestos públicos imponen una restricción financiera y porque no se pueden mantener relaciones armónicas entre las naciones bajo condiciones de creciente competencia de políticas económicas defensivas aplicadas por los distintos Gobiernos. Una política de mercado orientada hacia el futuro, que facilite el ajuste ante los cambios estructurales, ofrece, por el contrario, una perspectiva mejor de servir los intereses económicos de un país comprometido en la consecución y la

de sociedades de consultoría especializadas en estrategias de recambio podría ser también un objetivo, a nivel regional o provincial, en el que podrían participar los entes regionales, institucionales o financieros, las propias empresas afectadas e incluso aquellas otras empresas de la zona que, sin estar inmersas en un proceso de reconversión y con resultados positivos en sus cuentas de resultados, deberían conjuntamente y coordinadamente aportar sus esfuerzos (de gestión, financieros, de recursos humanos) con objeto de ayudar a los «puntos débiles» de su economía regional. Creo, incluso, que a medio y largo plazo este tipo de actuaciones podrían ser más eficaces que las promovidas, a otro nivel, por el Estado, fundamentalmente cuando se trata de empresas en crisis de mediano tamaño.

C) y D) En lo que respecta a política tributaria, parte de los beneficios citados por el doctor Donges a aportar por el Estado, ya se han establecido y/o se están estableciendo en España (Áreas de Gran Expansión, Polos de Desarrollo, zonas de preferente localización industrial, etc.), aunque bien es cierto que las motivaciones del legislador han estado basadas más en una política «desarrollista» que en las necesidades de una política de reconversión industrial. No hay que olvidar que es muy posible que algunas de las empresas, hoy en crisis, lo estén precisamente por la sobrecapacidad creada al amparo de unas fáciles condiciones de instalación y financiación.

E) En España, al contrario de lo que sucede frecuentemente en otros países, las industrias afectadas por la necesidad de su reconversión se encuentran, en general, ubicadas en zonas de desarrollo superior a la media o en las de máximo desarrollo del país. Por ejemplo: Siderurgia en Asturias, País Vasco, Valencia, Cataluña y Madrid; parte importante de la Construcción Naval en el País Vasco; empresas en crisis de la Automoción en Madrid, Barcelona y Navarra. Este hecho, singular en nuestro país, presenta el aspecto positivo de no implicar un mayor desequilibrio regional al ya existente.

Para las regiones con peores equipamientos y/o más atrasadas in-

dustrialmente, el Estado ha concedido los privilegios derivados de la declaración de las GAEIG y GAEIA en Galicia y Andalucía, respectivamente, y para esta última región es necesario recordar el reciente Plan de Urgencia para Andalucía (PUA).

Por otra parte, es necesario recordar la existencia de las SODIS en Galicia, Canarias, Extremadura y Andalucía. (Sociedades de Desarrollo Regional existen en Francia y Sociedades de Desarrollo específicamente industrial existen en algunos otros países europeos.)

En este sentido, y según recientes manifestaciones del Consejo de Industria del Gobierno Vasco, éste tiene pensado crear algún tipo de sociedades de desarrollo como las citadas y cuyo cuadro jurídico se aproxime al de las SODI del INI cuya aportación como accionista a las Sociedades (existentes o de nueva creación) tiene un plazo limitado.

En lo que respecta a las líneas que, según el doctor Donges, debería de seguir una política estatal de apoyo a la reconversión industrial, cuyo continuo aplazamiento en nuestro país constituye una grave y pesada hipoteca sobre una situación como la actual, ya de por sí muy comprometida, pueden considerarse como acertadas, excepto en el caso, hoy y siempre de máxima actualidad, de la liberación a corto plazo de las importaciones. Este hecho, en el supuesto de llevarse a efecto con anterioridad a la consolidación de los procesos de reconversión y/o reindustrialización de los sectores en crisis, implicaría el agravamiento, aún más si cabe, de dichos sectores que, por otro lado, requerirán de tres a cinco años para alcanzar su reconversión. Y mientras tanto, no queda otra alternativa que la de mantenerlos protegidos.

Es interesante indicar que el actual Plan de Saneamiento y Reconversión de la Siderurgia Integral Española, actualmente en discusión entre las empresas y los sindicatos, con la coordinación de la Administración, cumple con los postulados, formulados por el doctor Donges, con que debe de cumplir una política estatal de apoyo a la reconversión, puesto que: Tiene un plazo limitado de vigencia y está vinculado a unos claros objetivos de abandonar capacidades obsoletas, de reducir plantillas excesivas y de sanear estructuras financieras distorsionadas.

No obstante, y para cualquier plan de reconversión en cualquier sector afectado, el doctor Donges añade un tercer postulado referente a «desistir de querer salvar a ultranza empresas sin potencial para aumentar sus niveles de productividad y competitividad y aceptar que en una economía que funcione y que crezca siempre habrá empresas que desaparezcan». Sin dejar de estar totalmente de acuerdo con este tercer postulado, son obvias las extremas dificultades de todo tipo (fundamentalmente políticas y sociales) que implicarían decisiones en el sentido señalado, lo cual no significa que un cierre de una empresa o de una parte relativamente importante de la misma no pueda planificarse debidamente y con la suficiente antelación, de forma que se eliminen al máximo los traumas sociales, mientras la imaginación de los responsables debe de esforzarse para la búsqueda e implantación de empleos alternativos en la/s zona/s afectadas.

Evidentemente, España no puede ser diferente ni en sus problemas de reconversión/reindustrialización ni en sus soluciones a los países en los que se inscribe su actividad económica.

Precisamente la única, y desgraciada por sus motivaciones, ventaja que nuestro país puede obtener del incomprensible y desesperante retraso en adaptar su industria a las nuevas circunstancias nacidas de las crisis, es el poder aprender de los errores y aciertos ajenos de las políticas aplicadas en otros países y específicamente de los de la CEE.

En este sentido, y en la actualidad, la política de reconversión mantenida y propugnada por la Administración española es la de aplicarla al conjunto del sector que se encuentre en crisis (siderurgia, construcción naval, automoción, electrodomésticos línea blanca). La anterior Administración conjugaba los estudios de reconversión a nivel sectorial con la solución, o al menos el planteamiento de soluciones puntuales, para empresas individuales en las que la Administración entraba, *in extremis*, y normalmente como coordinadora e interlocutora entre las diferentes partes del problema concreto.

A nuestro juicio, el planteamiento actual es sustancialmente más correcto que el anterior pero no debe ser dogmático en su normativa, pues en cualquier sector en crisis coexisten empresas que pueden llegar a ser competitivas con otras que ni lo son ni podrán llegar a serlo nunca.

Evidentemente puede darse el caso, y de hecho se da, de que empresas pertenecientes a un sector en crisis, pero en una posición relativa mucho mejor que el resto, tengan que esperar a que se plantee una reestructuración sectorial global, lo cual suele tardar cierto tiempo (no el planteamiento en sí del problema, y a veces esto también, sino la instrumentación de las medidas necesarias: acuerdos con acreedores, captación de créditos, acuerdos salariales y de reducción de plantillas, etc...) y puede implicar para aquella/s empresa/s en concreto el haber pasado a engrosar las filas de las empresas que no podrán llegar a ser competitivas (pérdidas de mercado, suspensión de innovación, incremento de las cargas financieras, caída psicológica del elemento humano, etcétera...), y, como termina el doctor Donges, «si se hace demasiado caso a las empresas no competitivas (y a aquellos sectores empresariales, laborales y regionales que no pueden o no quieren adaptarse a circunstancias cambiantes), se castiga lógicamente a los sectores dinámicos de la economía», lo cual significará, posteriormente, la necesidad de un nuevo reajuste que implicará unos costes sociales y financieros mucho más elevados.

Quisiera finalizar estos breves comentarios con una idea muy simple: para reconvertir a los sectores en crisis es necesario en primer lugar el acuerdo, la «concertación» de las fuerzas y poderes implicados, pero lo más importante es que, una vez definido el camino a seguir, éste se aborde con *claridad y decisión*.

preservación de altos niveles de vida para su población.

CARACTERISTICAS DEL REAJUSTE EN UNA ECONOMIA DE MERCADO

En una economía de mercado, la toma de decisiones está descentralizada y los planes individuales se coordinan mediante el mecanismo de los precios relativos en los mercados de productos y factores. Este principio tiene dos implicaciones importantes en nuestro contexto. Por un lado, coloca sobre los hombros de los empresarios (privados y públicos) la necesidad de responder a los cambios estructurales. Han de correr el riesgo que conllevan sus propias inversiones. La comprobación última de la calidad de la inversión queda en manos del consumidor, quien, mediante la aceptación o el rechazo de los bienes ofrecidos en un mercado competitivo, convertirá a la inversión en un éxito (si produce beneficios) o en un fracaso (si genera pérdidas). Por otro lado, el Gobierno ha de evitar políticas que impidan cambios estructurales o introduzcan riesgos innecesarios para los empresarios, debiendo seguir una política que apoye adecuadamente el funcionamiento del mecanismo de precios relativos. Esto limita el recurso de los intervencionismos selectivos y discriminatorios a casos en los que determinadas actividades generan «economías externas» (y el teorema de Coase no se aplica).

Cuando la economía se muestra estancada y el paro laboral es elevado, mientras que las necesidades de reajuste estructural son urgentes, es fácil que

surja un debate público sobre si existe o no un deber por parte del Gobierno de asumir una mayor responsabilidad en el control de la actividad industrial y en la orientación de sus inversiones. Esto es lo que viene ocurriendo en Francia, Gran Bretaña y la RFA, y por cierto también en España. Los argumentos a favor de una mayor intervención del Gobierno en la industria se apoyan, en parte, en dudas sobre si los mecanismos del mercado podrían llevar a cabo eficazmente cambios estructurales que sean básicos más que marginales. También reflejan hasta qué punto la sociedad se ha acostumbrado ya a que el Gobierno le resuelva cuantos problemas de reajuste surjan. Y además hay una corriente que critica cualquier tipo de economía de mercado por razones ideológicas y reclama omnipotencia para el Estado, sin mencionar los efectos presumiblemente negativos sobre la libertad individual, la iniciativa privada y la asunción de riesgos.

El argumento en contra de una mayor intervención por parte del Gobierno se basa en la idea de que el Gobierno sólo posee ciertas ventajas informativas sobre el mercado, concretamente en lo referente a sus propias directrices políticas y sus programas de inversión. Si estos datos son proporcionados con antelación al sector privado, se reducirá el grado de incertidumbre subjetiva bajo el que han de tener lugar las inversiones que fomentan el crecimiento y la creación de puestos de trabajo en una economía abierta.

Por lo demás, y por mucho que los partidarios de la intervención estatal afirmen lo contrario, es imposible en el mundo

en el que vivimos conocer de antemano los cauces por los que evolucionará la demanda nacional y extranjera y los cambios que experimentará la estructura de ventajas comparativas de un país en el futuro. Esta es precisamente la razón por la cual no todas las inversiones tienen éxito. ¿Por qué entonces los políticos y burócratas que normalmente no sufren pérdidas de capital propio como resultado de previsiones erróneas, han de comportarse mejor que los inversores privados? Pues éstos pueden sufrir una quiebra si se equivocan, por lo que intentarán examinar lo mejor posible las perspectivas económicas de un proyecto concreto de inversión. No existe evidencia empírica, ni siquiera en los países socialistas, de que Gobiernos y Administraciones Públicas estén dotados con una sabiduría superior a la de otros seres humanos. Y, como la teoría del *public choice* ha sacado a relucir, tampoco cabe suponer que los burócratas y gobernantes actúen necesariamente de una forma óptima desde el punto de vista del bienestar social, sino que tienen, al igual que los agentes económicos privados, sus propias funciones de utilidad (7). Si bien es cierto que los mercados pueden funcionar de forma imperfecta, se puede aplicar la misma máxima a los políticos y burócratas (y para matizar este punto un tanto polémicamente, hay que ser consciente de que los mecanismos de mercado, por muchos fallos que hayan tenido, no han producido guerras u holocaustos, mientras que Gobiernos sí lo han hecho). Desde luego, no se puede exigir mayor intervención gubernamental alegando fallos del mercado que han sido descubiertos mediante la comparación del me-

canismo de precios operante en la realidad (y frecuentemente obstaculizado por la propia burocracia) con un sistema ideal que únicamente se utiliza en los libros de texto, con fines pedagógicos más que nada.

Otros problemas serios a que puede conducir la dirección estatal de las inversiones a nivel sectorial consisten en:

- que para ser eficaz (habida cuenta de un futuro siempre incierto) tendrían que establecerse acuerdos entre los empresarios sobre un reparto de las producciones e inversiones globales asignadas al sector (cárteles), con la consecuencia de que el grado de competencia efectiva decaería y de que casi inevitablemente se reducirían los esfuerzos por aumentar los niveles de productividad y por lograr innovaciones prometedoras;
- que el Gobierno correría el riesgo de tener que responsabilizarse ante los inversores privados que hubieran depositado su confianza en una proyección concreta que luego no obtuviese los resultados apetecidos, lo cual puede significar la socialización de pérdidas a nivel empresarial a cargo del erario público.

En ninguno de estos casos se evitaría que empresas cayeran en crisis y tampoco se aseguraría que el número de empresas dinámicas aumentase. Lo más probable es un despilfarro de recursos.

La tarea de descubrir las actividades más prometedoras recae en los empresarios, dotados de imaginación y amor al riesgo y decididos a buscar benefi-

cios privados compitiendo entre ellos. En países con altos niveles de renta *per cápita* (digamos la RFA), esta tarea tiene que acometerse sobre el trasfondo de que, para la economía en general, el cambio estructural implica el trasvase de recursos del sector industrial al de servicios y de que, dentro de la industria, las actividades trabajo-intensivas seguirán perdiendo terreno y la reasignación de factores productivos irá dirigida hacia actividades que engloban en gran medida I+D, que utilizan ampliamente capital físico y humano y que requieren un escaso *input* de materias primas. En un país como España, la dirección del cambio estructural será similar, si bien la industria manufacturera podría incluso aumentar todavía algo su participación relativa en el producto interior bruto real (suponiendo que éste crezca a una tasa del 3 al 4 por 100 anual).

Tanto en España como en la RFA (y países con el mismo grado de desarrollo), la gama de actividades prometedoras se extiende probablemente desde la microelectrónica y la miniaturización de instrumental, pasando por el ahorro de energía y conservación ambiental, hasta bienes de equipo en general y los tecnológicamente sofisticados, así como aparatos de telecomunicación de alta precisión, incluyendo la producción de tecnología. Sin embargo, los detalles son, como ya hemos visto, imposibles de especificar de antemano. Es, por el contrario, más fácil determinar aquellas actividades industriales con futuro sombrío. Pues basta que nuestros empresarios analicen los procesos de industrialización en los países menos desarrollados, para poder reco-

nocer el enorme potencial exportador que se está creando en las actividades trabajo-intensivas (8). Las industrias textil, de vestido, peletera, y del calzado, así como las preparadoras y transformadoras de madera, las de aparatos electrodomésticos y las de juguetes en los países europeos simplemente ya no pueden concurrir en igualdad de condiciones, debido a los niveles de costes salariales relativamente altos que en ellos existen. En cuanto a la industria siderúrgica y la construcción naval, otros dos sectores en crisis en toda Europa Occidental, el exceso de capacidad productiva a escala mundial es de tal envergadura que no debiera atraer nuevos inversionistas incluso si la demanda mundial expandiera a ritmos apreciables.

Con este trasfondo, el ajuste a cambios estructurales incluye tres opciones básicas:

- Innovaciones de proceso, dirigidas hacia la reducción de costes unitarios y hacia el ahorro o reciclaje de materias primas no renovables.
- Innovaciones de productos, que consistirían en fabricar nuevos artículos con una alta elasticidad-renta de la demanda.
- Innovaciones locacionales, mediante las que se transferiría la producción a otros países donde los niveles de los salarios, habida cuenta de diferenciales de productividad, son más bajos y los gravámenes impuestos por razones ecológicas también lo son.

Estas opciones no son completamente independientes la una de la otra. Cuanto más éxito tengan nuestras empresas en llevar a cabo innovaciones

de proceso y de productos, menos necesidad habrá de innovaciones locacionales. Aún más, las innovaciones de proceso y productos pueden complementarse entre ellas, lo que ocurre cuando la última genera nuevos bienes de inversión que se convertirán en la base de una mejora de los métodos de producción, incrementando, por lo tanto, la productividad de la mano de obra hasta un nivel compatible con los salarios reales vigentes en cada caso.

Por cierto, no es necesario para llevar adelante actuaciones de reajuste que todos los países afectados se vuelquen sobre innovaciones de proceso y de productos. Pues también aquí es aplicable la teoría de las ventajas comparativas; es decir, unos países están mejor dotados de científicos y de ingenieros autónomos que otros. Pero imitar lo que en otros países ha constituido una innovación con éxito, y adaptarlo a las condiciones reinantes en el país, también es una importante fuente de innovación, como demuestra la experiencia alemana después de la segunda guerra mundial y, todavía más espectacularmente, la japonesa durante los últimos veinticinco años. España, a cuyos empresarios en el extranjero se les atestiguan genio y actividad, también podría seguir vigorosamente el camino de la imitación, ponerse en determinados sectores a la par con países actualmente más avanzados y convertirse tarde o temprano en un país con capacidad autónoma de innovación (suponiendo, claro está, que aumentaran sustancialmente las actividades de I+D a nivel empresarial) (9).

Idealmente, el ajuste por parte de las empresas a los cam-

bios estructurales (cualesquiera que sea su origen), debería ser anticipador. Esto reduciría las fricciones que todo reajuste puede ocasionar. En la práctica, sin embargo, puede que muchas empresas tarden demasiado en adoptar innovaciones o que se nieguen a hacerlo, ya que confían en que el Gobierno no permitirá que los cambios estructurales lleguen a materializarse (dado que hay precedentes en el pasado). En tales circunstancias, sería aconsejable aplicar unas políticas estatales que, mediante medidas fiscales o de otro tipo, estimulen la inversión a largo plazo en la industria y que promuevan la reconversión.

Estas políticas pueden justificarse, dentro del marco de una economía de mercado, como un mecanismo para reducir los costes sociales del reajuste y para redistribuir los costes privados del mismo (10). Los costes sociales se derivan del tiempo que transcurre hasta que los empresarios y trabajadores afectados hayan encontrado una mejor posibilidad de inversión y de empleo, y engloban también las pérdidas de producción en el período de trasvase. Es obvio que estos costes serán tanto más altos cuanto más imperfectos sean los mercados de capital y de trabajo, es decir, cuanto menos reflejen las remuneraciones de los factores productivos sus costes de oportunidad y cuanto más inflexibles hacia la baja sean las tasas de interés y los salarios. Por otro lado, la magnitud de los costes sociales queda atenuada en la medida en que los inversionistas y trabajadores afectados se integran en actividades con futuro prometedor y mejoran así sus ingresos reales, aparte del hecho de que se benefician de

un aprovisionamiento de productos importados más baratos que los nacionales (lo cual es una de las causas de la necesidad de reajuste). En cuanto a los costes privados del reajuste, éstos pueden ser sustanciales (y superiores a los costes sociales). Las empresas afectadas sufren pérdidas, los accionistas de estas empresas ven devaluado su patrimonio y los trabajadores despedidos se quedan sin los ingresos salariales habituales. La distribución de estos costes entre los factores productivos depende de las diferencias que éstos muestren en cuanto a su movilidad. Los factores que se muestren perfectamente móviles, no tendrán que soportar costes de reajuste; todo lo contrario ocurre con aquellos factores productivos que sean inmóviles. En la realidad, los grados de movilidad se hallarán entre estos dos extremos, siendo para los trabajadores por regla general más elevados que para los empresarios y los accionistas.

Si las políticas estatales de apoyo a la reconversión industrial son eficaces en reducir costes sociales y en redistribuir costes privados, contribuirán a hacer políticamente más aceptable la necesidad del reajuste. Constituyen entonces una alternativa a políticas defensivas, proteccionistas y discriminatorias. Como elementos básicos de una política de reconversión cabe mencionar los siguientes:

a) Es necesario conseguir (o mantener) un elevado grado de movilidad inter e intrasectorial y regional de los trabajadores, de manera que aquellos negativamente afectados por el reajuste ocupen otros puestos de trabajo y se dediquen a otras profesio-

nes. El Estado puede establecer centros de entrenamiento profesional adecuados y financiar a los trabajadores su asistencia; puede crear el marco legal para que los trabajadores afectados que cambien voluntariamente de empresas no pierdan ni las cuotas de pensión ni la protección contra el despido a que han llegado por duración de estancia en la antigua compañía; puede permitir que, en el caso de que el régimen tributario contemple la deducción de gastos para la adquisición de una vivienda de la base imponible (o de la cuota) del impuesto sobre la renta, esta deducción pueda aplicarse a una nueva vivienda en una nueva localidad; y puede hacerse cargo, total o parcialmente, de los costes de mudanza. Numerosos países occidentales han implantado programas de este tipo.

b) Si hay pruebas contundentes de que actuaciones de reconversión no tienen lugar en la amplitud deseada, debido a una incapacidad empresarial de encontrar nuevas oportunidades de inversión, el Estado puede prestar a estas empresas ayudas financieras con el fin de que recurran a los servicios de compañías consultoras que tengan avalada su competencia en este terreno. Al hacer esto, el Estado reemplaza a la banca privada que, dudosa sobre la rentabilidad de tales servicios, se muestra reacia a conceder los créditos oportunos.

c) Otra línea de acción se refiere a la política tributaria. Se podría considerar la manera de trasladar el peso de los

impuestos desde las rentas y el *input* de factores productivos hacia el consumo y el ocio. Instrumentos adecuados para ello serían depreciaciones aceleradas de las inversiones y el derecho por parte de las empresas de reciente creación para poder asignar a ejercicios futuros eventuales pérdidas. No se trata de sugerir que el Estado se muestre particularmente generoso con los inversores privados (lo que podría suscitar la oposición de la izquierda política). De lo que se trata es de reconocer que las inversiones de reajuste entrañan un elevado riesgo (en comparación con una situación de crecimiento económico acelerado) y que el Estado puede participar en este riesgo al igual que participa en los beneficios de una inversión (a través de los impuestos sobre la renta). En todo caso, los incentivos fiscales no se darían necesariamente a fondo perdido, pues, de tener éxito la reconversión (que es lo que se pretende), el Estado recobraría lo que había concedido y las empresas únicamente retendrían los intereses que hubieran tenido que haber pagado en caso de endeudamiento externo por la vía convencional.

- d) El Gobierno puede estimular la creación de nuevas empresas mediante la eliminación de las barreras institucionales existentes, la provisión de préstamos en condiciones privilegiadas e incluso la cesión gratuita, o al menos a precio rebajado, de solares para la construcción de las fábricas. Los incentivos del Gobierno para actividades de

I + D tienen también importancia en este contexto, pero deberían incluir a la pequeña y mediana empresa, y apoyar especialmente la investigación básica que produce conocimientos en forma de bienes públicos. No está nada claro, sin embargo, si este apoyo gubernamental debiera o no estar correlacionado con una política de promocionar exclusivamente la próxima generación de las llamadas industrias punta (*picking the winners*), como han hecho en el pasado con cierto éxito Francia y el Japón y como lo viene propagando recientemente la Secretaría de la OCDE (11). Pues por las razones dadas más arriba, este enfoque probablemente sólo puede funcionar en países que no han alcanzado todavía las fronteras de los conocimientos tecnológicos en un momento dado. Y aun así, es muy estrecho el camino que separa la intervención estatal selectiva con visión de futuro de aquella que es defensiva a final de cuentas.

- e) Como resulta que frecuentemente las actividades industriales que tienen que llevar a cabo un reajuste estructural más o menos profundo están concentradas regionalmente, tratándose en muchos casos (no en el español) de regiones atrasadas dentro de la economía nacional, la política regional cobra singular importancia en nuestro contexto. La actuación gubernamental puede consistir en la concesión de incentivos fiscales y crediticios, de carácter general y automático, a empresas que vayan a asentarse en las

áreas más afectadas por la necesidad del reajuste, excluyendo, claro está, a aquellas empresas arraigadas en las actividades críticas. También habrá que estimular la inmigración de mano de obra cualificada que, en combinación con el capital físico que la región atraiga, abra nuevos caminos de ocupación productiva para los trabajadores locales con bajos niveles profesionales (que de otra manera tendrían que emigrar o ir al paro). Por lo demás, es urgente que el Estado dote a las regiones afectadas del equipamiento infraestructural requerido para complementar la iniciativa privada e indispensable para lograr una producción que sea internacionalmente competitiva, así como que promueva la educación escolar y profesional de los ciudadanos residentes en estas regiones.

- f) Las líneas de actuación estatal, que acabamos de indicar, apuntan en primer lugar a una reducción de los costes sociales del reajuste. Con respecto a los costes privados, su redistribución habrá de acometerse mediante medidas de compensación a los perdedores del proceso de reajuste, lo cual es un tema muy complejo y susceptible de fuertes polémicas políticas. El problema gira alrededor de la cuestión de a quién compensar y en qué cantidad. Podría pensarse en prestaciones tanto a los trabajadores como a los empresarios y accionistas (pues ambos grupos pueden organizar una fuerte oposición al reajuste). Pero también podría pensarse en que empresarios y accionistas están

más capacitados para asumir riesgos que los trabajadores, y que de haber interpretado correctamente las señales emitidas por el mecanismo de mercado (la necesidad de reajuste no suele sobrevenir abruptamente, salvo en casos excepcionales como el desencadenado por la OPEP), hubieran podido reorganizar las gamas de producción y los procesos de fabricación gradualmente, evitando así el expediente de crisis en que ahora basan las demandas de compensación. Visto de este modo, únicamente cabe considerar prestaciones con el propósito de «persuadir» a los ejecutivos de empresas en declive y sin capacidad de reajuste a que inutilicen sus maquinarias y a que no pidan ni protección ni la nacionalización de las instalaciones, y habría que excluir a las grandes empresas, sobre todo si tienen una producción diversificada (que es la regla). En cuanto a los trabajadores, la compensación de ingresos salariales interrumpidos parece menos controvertida. Pero, en el momento de fijar la cuantía, habría que tener en cuenta hasta qué punto los puestos de trabajo han dejado de ser internacionalmente competitivos como consecuencia de una política salarial agresiva por parte de los sindicatos laborales. De existir este efecto, su equivalente monetario tendría que ser deducido de la compensación que paga el contribuyente (al menos en teoría, pues en realidad será difícil calcular ese efecto). Además, es inconcebible, en todo caso, que los presupuestos estatales (es decir, la sociedad) no impongan li-

mitaciones a los pagos de compensación, máxime cuando los trabajadores despedidos pueden acogerse a los sistemas de prestaciones por desempleo (bastante eficaces en la mayoría de los países europeos).

Por lo demás, la política estatal de apoyo a la reconversión industrial en una economía de mercado debe desde un principio:

- tener un plazo limitado de vigencia y configurar las ayudas pertinentes en forma degresiva, evitando así que las industrias no se preocupen demasiado por ajustarse a tiempo a las cambiantes ventajas comparativas o que no se arriesguen a llevar a cabo inversiones a largo plazo que puedan reportar altos beneficios sociales (analogía al conocido fenómeno del *moral hazard* en el campo de la teoría y la práctica de los seguros);
- estar vinculada a unos claros objetivos por parte de la industria afectada de abandonar capacidades obsoletas, de reducir plantillas excesivas (o congelar el número de personal empleado) y de sanear estructuras distorsionadas, pues de otro modo las perspectivas de éxito serían muy pequeñas o nulas y sucedería lo que tantas veces hemos observado en el pasado: que se acaba por socializar continuas pérdidas a costa del contribuyente y que el bienestar del país es inferior al alcanzable;
- desistir de querer salvar a ultranza empresas sin potencial para aumentar sus niveles de productividad y competitividad y aceptar que, en

una economía que funcione y que crezca, siempre habrá empresas que desaparezcan (y que serán reemplazadas por otras, las que llamamos dinámicas).

También influirá positivamente sobre esta política que el Estado:

- fomenta la competencia entre las empresas nacionales (prohibición de cárteles y otras prácticas monopolísticas) y entre éstas y las extranjeras (liberalización de las importaciones), pues ello obliga a los ejecutivos a mejorar continuamente la eficiencia organizativa y tecnológica de sus empresas, así como la calidad y el diseño de sus productos y los induce a desarrollar y comerciar nuevos productos;
- desregularice la economía donde hayan proliferado los intervencionismos en el pasado, con el fin de dar plena libertad de acceso al mercado y de asegurar la puesta en marcha de innovaciones autónomas, o imitaciones de las mismas, en cuantos campos esto sea posible;
- consiga un máximo de estabilidad monetaria, dado que la inflación debilita la competencia en los mercados de productos y factores, y le resta al mecanismo de precios relativos capacidad de asignar adecuadamente recursos escasos en la producción, la inversión y el consumo, sin estimular el crecimiento económico (a no ser que exista mucha «ilusión monetaria» en la sociedad);
- se abstenga de regular los precios petrolíferos o de racionar el abastecimiento del crudo (salvo en casos de un

bloqueo efectivo en el suministro) y permita, por el contrario, que las alzas de precios sean traspasadas a las industrias consumidoras de petróleo, lo cual estimulará el ahorro en el consumo de esta materia prima y potenciará el desarrollo de fuentes de energía alternativas.

Todo esto significa que, si los Gobiernos verdaderamente quieren apoyar la tarea específicamente empresarial de llevar adelante los cambios estructurales requeridos, tendrán que replantearse a fondo la configuración de su política económica en conjunto. Una política que mejore el funcionamiento del mecanismo de mercado en vez de obstaculizarlo y que esté orientada con criterios de eficiencia, en vez de querer satisfacer demandas utópicas de igualdad interpersonal, industrial y regional, inyectará más flexibilidad al sistema económico; contribuirá a que las estructuras de producción y de empleo se ajusten mejor a las circunstancias reinantes en cada momento y a que el ritmo de crecimiento y la creación de puestos de trabajo concuerden con las aspiraciones de la sociedad. Además, una política de este corte rompería las expectativas de empresarios y sindicatos de poder contar constantemente con la ayuda y protección del Estado, teniendo entonces ellos que asumir directamente la responsabilidad por el logro de la reconversión industrial y correr con los costes privados que este proceso traiga consigo. Con lo cual queda reiterado el argumento básico de este estudio que es que la solución al problema del cambio estructural no es tanto una cuestión de dinero

como de ideas, y que Gobiernos y Administraciones Públicas pueden proveer mejor lo primero que lo segundo.

OBSERVACIONES FINALES

En este artículo, la crítica a la política convencional de reajuste industrial y el diseño de una política más adecuada se han hecho en líneas generales. No hemos entrado en detalles ni de país ni de sector, pues para ello hubiera sido necesario un espacio mucho más amplio. Sin embargo, el marco de razonamiento utilizado aquí se basa en numerosas experiencias específicas y engloba, por consiguiente, una serie de hipótesis generalizables que son susceptibles a una falsificación empírica (en el sentido popperiano) para casos concretos.

El caso español me parece encajar en este marco, si bien los cambios políticos y sociales que viene experimentando este país pueden complicar un tanto los procesos de reajuste. Pero, como en los demás países occidentales, tampoco en España es de suponer que el proceso de reajuste implique la desaparición de todo un sector ahora en crisis (el textil, el siderúrgico, los grandes astilleros o la industria del automóvil). Pues virtualmente en todos los sectores conviven empresas que son competitivas (o pueden llegar a serlo) con otras que no lo son (ni lo serán). Ahora bien, el hecho de que algunas empresas pueden quebrar y un cierto número de trabajadores quedarse sin empleo, puede poner en aprietos al Gobierno que quiera perseguir una política de reconversión industrial respetan-

do los principios de una economía de mercado, como los define (un tanto ambiguamente, por cierto) la Constitución de 1978. Pues aquellos sectores empresariales, laborales y regionales que no pueden o no quieren adaptarse a circunstancias cambiantes, siempre son los que más levantan la voz, más sombrío dibujan el porvenir (suyo y el de los demás) y más ayudas gubernamentales piden (como si los problemas actuales se debieran a que el Gobierno no haya gastado lo suficiente en el pasado). Es posible que estos grupos terminen por imponer su criterio de política industrial «adecuada», dado el estancamiento productivo y los crecientes niveles de paro. Pero si se hace demasiado caso a las empresas no competitivas, se castiga lógicamente a los sectores dinámicos de la economía. A medio y largo plazo no se habría resuelto nada, sino acumulado la presión por el reajuste estructural que entonces conllevará costes sociales y privados aún más elevados.

NOTAS

(1) Véase *The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures*, Report by the Secretary-General of the OECD, Paris, 1979, y los estudios empíricos allí citados.

(2) Sobre este último aspecto véase ROBERT M. DUNN, «Exchange Rates, Payments Adjustments, and OPEC: Why Oil Deficits Persist», *Princeton University Essays in International Finance*, n.º 137, diciembre 1979.

(3) Véase mi trabajo «¿Hacia la reglamentación de los mercados mundiales de materias primas? Implicaciones económicas y alternativas de política», *Moneda y Crédito*, septiembre 1979, págs. 25-40.

(4) Véase STEVEN J. WARNECKE (ed.), *International Trade and Industrial Policies - Government Intervention in an Open World Economy*, Londres, MacMillan, 1978.

(5) Véase KYM ANDERSON y ROBERT E. BALDWIN, «The Political Market for Protection in Industrial Countries: A Survey of Empirical Evidence», noviembre 1980 (mi-

meo). RICHARD E. CAVES, «Economic Models of Political Choice», *Canadian Journal of Economics*, vol. 9 (1976), págs. 278-300.

(6) Por cierto, las decisiones sobre medidas protectoras se toman a diferentes niveles: el gubernamental, el parlamentario, el administrativo. No puede estar uno seguro de que las actuaciones a estos diferentes niveles sean coherentes entre sí. Incluso en casos en que un Gobierno desea aplicar políticas liberales, la Administración puede contrarrestarlas. Como resulta que las decisiones adoptadas por los funcionarios públicos son virtualmente invisibles para la población, la Administración constituye un campo casi ideal para el juego de presiones y concesiones selectivas. Las dificultades que tienen muchas empresas exportadoras para vender sus productos en el mercado japonés pueden ser resultado de ese proteccionismo administrativo encubierto.

(7) Véase DENNIS C. MUELLER, «Public Choice: A Survey», *Journal of Economic Literature*, vol. 14 (1976), págs. 395-433.

(8) Véase J. B. DONGES y J. RIEDEL, «The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries - An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 113 (1977), páginas 58-87. BELA BALASSA, «The Changing International Division of Labor in Manufactured Goods», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, septiembre 1979, págs. 243-285.

(9) Que éstas son todavía muy bajas en comparación con otros países es harto conocido. Véase L. RODRIGUEZ ROMERO, «La insuficiencia del sector tecnológico interior: Grave desequilibrio del desarrollo industrial de los últimos años», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. 32 (1977), págs. 661-697.

(10) Véase MARTIN WOLF, «Adjustment Policies and Problems in Developed Countries», *World Bank Staff Working Papers*, número 349, agosto 1979.

(11) Véase *The Case for Positive Adjustment Policies*. A Compendium of OECD Documents 1978/79. París, junio 1979.

LOS LIMITES DEL MERCADO

Roberto CENTENO

DENTRO de las diferentes intervenciones que tuvieron lugar en la Mesa Redonda sobre la economía de mercado y los problemas económicos españoles, tuve ocasión de escuchar toda una serie de alegatos, a veces vehementes, contra el sector público en particular y contra la acción económica del Estado en general, en los que se les hacía responsables en una buena parte de la grave crisis económica en la que estamos sumidos. Tales acusaciones no son, desde luego, sorprendentes, pues la confianza en la magia del mercado para solucionar los problemas va siendo en algunos sectores de opinión directamente proporcional a la gravedad de la crisis, y ello aunque no exista ninguna evidencia empírica convincente que justifique tal confianza.

Estas razones, y el hecho de que creo que tal estado de opi-

nión puede llevar a inhibiciones o decisiones que a la larga pueden ser graves para nuestro país, me mueven a hacer algunas consideraciones que entiendo ponen, cuando menos, un punto de interrogación sobre la capacidad de la economía de mercado por sí sola para resolver adecuadamente nuestros problemas, con independencia de referirme después, más en concreto, al caso del sector energético.

En primer lugar está un hecho elemental pero contundente, y es la demostración práctica, hace ahora cincuenta años, con una evidencia empírica abrumadora, de que una economía de mercado dejada a sus propias fuerzas no conduce en absoluto al pleno empleo de los recursos, sino que tiende hacia un punto de equilibrio bastante alejado de dicho nivel. Las fuerzas del mercado no tienen nada de mágico, y si bien es cierto

que son una orientación formidable para el mejor empleo de los recursos (y buena prueba de ello es que las economías mixtas funcionan bastante mejor que las centralmente planificadas), no lo es menos que dichas fuerzas han sido históricamente incapaces de garantizar nada que pueda parecerse a lo que las políticas keynesianas lograron garantizar para el mundo occidental desde el final de la Segunda Guerra Mundial al principio de los años setenta. Por ello, y aunque los problemas actuales son muy distintos de los que Keynes analizó en los años treinta, parecería más razonable el tratar de adaptar unas políticas que han tenido un éxito señalado a la nueva realidad económica (escasez energética, fuertes tasas inflacionistas, etc.) que el volver a esquemas que produjeron una inestabilidad económica permanente a finales del siglo XIX y principios del XX, y culminaron en la depresión económica más profunda desde la revolución industrial.

En segundo lugar, está otro hecho también elemental y que tampoco se tiene en cuenta. Una economía de mercado funcionará (en teoría) en forma razonablemente buena, siempre que todos los agentes económicos actúen de acuerdo con unas determinadas reglas de juego, pero ¿qué pasa cuando eso no ocurre? Desde luego si los agentes o los países que no siguen esas reglas son poco importantes, no pasará casi nada, pero si son fundamentales podrá pasar mucho, y si son sencillamente decisivos pasará que las reglas del mercado sufrirán unas distorsiones tales, que cualquier parecido de la economía real con lo que predica el modelo teórico será mera coincidencia.