

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, intra-sectorial 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 tra-

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.

## CARACTERÍSTICAS DEL REAJUSTE EN UNA ECONOMÍA 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