

tras economías hoy se mueven, el proceso, cuanto menos, sería singularmente largo y los peligros de estrangulamiento en el camino, en modo alguno desdéniables. En este sentido, hay que admitir la presencia de un sector público que, en tanto formula sus grandes directrices de reconversión industrial, y grada en lo posible los efectos traumáticos sobre el empleo que la reconversión necesariamente comporta, incentiva de alguna manera los sectores más productivos, los que sin duda tienen futuro, articulando adecuadamente a tal fin todas sus políticas horizontales de alcance financiero, fiscal, comercial y de investigación y desarrollo tecnológico, para estímulo de la iniciativa privada, y también, por qué no, asumiendo la cuota de iniciativa pública que supone la puesta en marcha de grandes programas de equipamiento social que sirvan de guía y motivación cara al despegue de actividades sectoriales deseables y necesarias. Todo esto nos lleva ciertamente a aconsejar una actuación selectiva por parte del Estado. ¿Supone esto una cierta desviación con respecto a una línea clara de libre mercado?, posiblemente, y ello es de lamentar, pero ¿cuál es la alternativa, en términos de realismo?

Se mencionan, por otra parte, con insistencia, tres enunciados básicos de política industrial de cuya conveniencia nadie duda: la necesidad de apoyar la libre instalación de nuevas empresas, la de situar en el nivel de importancia que le corresponde el concepto de productividad, y la de la tarea de hacer crecer las exportaciones de nuestra industria. Todo cuanto se diga resulta poco a la hora de subrayar

debidamente la importancia de estas tres líneas de actuación. Pero hay que entender, correctamente, el compromiso claro de saneamiento industrial a que todo ello nos obliga. Y este compromiso no es otro, no puede serlo, que el de afianzarnos más y más en la idea de la necesidad de acometer sin vacilaciones nuestro programa decidido de reconversión. En efecto, difícilmente podría imaginarse una situación de mayor injusticia social que la que se derivaría de admitir el libre establecimiento de nuevas industrias —racionalmente proyectadas y tecnológicamente actualizadas— en tanto se les niega el pan y la sal de la reestructuración a las existentes, que con ellas han de competir en el mercado, y que no han cometido otro pecado que el de haber nacido en otras épocas y haber venido aplicando recursos en base a las tecnologías y procesos en cada momento vigentes. Y este razonamiento, estructurado para la industria, sirve, a mi juicio, igualmente para la Banca, cuyos costes de intermediación sin duda habrán de evolucionar en presencia de una mayor competencia extranjera.

Por otra parte, y en lo que a la productividad se refiere, tengamos bien en cuenta que sectores con un claro exceso de

plantillas, sectores con fuertes desequilibrios entre cartera de pedidos y capacidad instalada, no serán nunca sectores, hágase lo que se haga, en los que cualquier intento serio de mejora de productividad pueda razonablemente prender. Y, por último, cada vez que le exijamos a nuestra industria un mayor esfuerzo exportador no olvidemos que todo sector exportador es, en esencia, un sector que absorbe debidamente sus costes fijos de estructura, que ha sabido —y que le han permitido— dimensionarse debidamente. No es un sector que arrastra el lastre de la reestructuración pendiente.

Asimismo, habríamos de abrigar la esperanza —porque ello es fundamental— de que cuanto ha quedado expuesto pueda asimismo ser comprendido en sus justos términos por las fuerzas sindicales que operan en nuestro país. Porque, a medio y largo plazo, sirve precisamente a los intereses que ellas están llamadas a defender; porque, en definitiva, en el diseño de las políticas de actuación correspondientes, no se busca otra finalidad que la de hacer de nuestra industria el instrumento de competitividad y empleo sin el que ninguna meta de bienestar social puede ser alcanzada.

## REESTRUCTURACION DE SECTORES EN CRISIS

Rodrigo KELLER

**L**A evolución estructural de los sectores industriales en adaptación a la evolución de la demanda, a los cambios tecnológicos y, en general, a la

dinámica del desarrollo, es un hecho habitual a lo largo de la historia económica. En épocas de expansión, el fenómeno es considerado natural y constitu-

ye, de hecho, el progreso. Pero, en épocas de recesión, los cambios sufren de histéresis porque los recursos sobrantes de las actividades en declive no encuentran recolocación inmediata en las actividades en auge creándose, durante períodos excesivamente largos, su inutilización y por tanto su incapacidad de obtener rentas. La lógica resistencia de los agentes que obtienen su renta de esos recursos, lleva a que el ajuste no sea natural y se hable de reestructuración o reconversión, términos que implican acción y voluntad frente a una fuerza contrapuesta. La OCDE ha añadido al término reajuste el adjetivo «positivo» indicando así una connotación activa.

Los años de crisis económica, desatada desde 1974 en el mundo occidental, adolecen de este problema para varios sectores industriales, siendo uno de los fenómenos más patentes de la crisis. De hecho, se identifica la crisis con la de unos sectores concretos que, por razones que se expondrán, saltan más a la vista. Pero el problema es más general, porque la cuestión es que el sistema económico vigente tiene grandes dificultades en conseguir los reajustes.

En las múltiples ocasiones en las que el problema ha saltado a las reuniones de expertos, los foros políticos y los estudios de profesionales, se ha planteado la solución como un dilema entre permitir al mercado realizar el ajuste o que el Gobierno intervenga para gestionarlo y conseguirlo. La polémica mercado-intervención ha planteado una dicotomía en la solución que, de hecho, no existe en la naturaleza del problema. El reajuste estructural afecta simultá-

neamente al aspecto de la eficiencia, que consiste en realizar asignaciones de recursos competitivas, y al aspecto distributivo, consistente en mantener las rentas de los agentes implicados, durante el tiempo en que se reasignan los recursos. De hecho, las demandas de intervención del Estado en el reajuste suponen en todos los casos una petición de protección por parte de los agentes afectados. Es decir, el mecanismo del mercado no es capaz de satisfacer aspiraciones legítimas mínimas de los propietarios de los recursos implicados, y por ello se reclama su sustitución por otros mecanismos.

### **AJUSTES MARGINALES E INTRA-MARGINALES**

Cuando los reajustes económicos implican la reasignación de grandes masas de recursos de unas actividades a otras y, por tanto, en muchos casos, la reconversión de esos recursos en su calidad a otro tipo de función, el problema consta de dos cuestiones: el ajuste marginal, que viene determinado por la eficiencia relativa que la última unidad de recurso aporta al sistema, entre la ocupación antigua y la nueva, y por otro lado el ajuste intra-marginal, que consiste en la distribución que, entre las diferentes clases de recursos, se hace de la ganancia o pérdida conjunta que el cambio aporta.

El sistema de mercado permite realizar satisfactoriamente los ajustes marginales si los costes para los agentes en obtener la información precisa, en realizar las transacciones necesarias, en asumir los riesgos del cambio, etc., no son excesiva-

mente altos. Precisamente el grado en que los agentes aprecien la magnitud de esos costes es el que determina la posibilidad de atenerse a las reglas del mercado y de la competencia. Es decir, es lo que determina si el problema del reajuste es principalmente marginal o principalmente intra-marginal.

Si el problema se enfoca en la práctica para un sector determinado, es necesario considerar dos aspectos: el aspecto objetivo de las condiciones físicas y tecnológicas que afectan al sector y el aspecto subjetivo de la magnitud del coste que deben soportar los agentes propietarios de los recursos, y del poder que en la organización económico-social esos agentes pueden ejercer para trasladar los costes a otra parte del sistema.

Entre las condiciones físicas y tecnológicas se encuentran las siguientes:

- El volumen de financiación necesario para reconvertir las instalaciones del sector que pueden soportar la competitividad.
- El tiempo necesario para realizar y madurar las inversiones de reconversión.
- El nivel de economías de escala del sector.
- La disponibilidad de tecnologías para acometer nuevas actividades para ocupar a los recursos que quedan ociosos al reducir la capacidad del sector.
- El coste y tiempo de reconvertir esos recursos para su nueva función.
- En definitiva, el nivel de riesgo de acometer nuevas actividades.

Si todas estas cuestiones

implican largos períodos de tiempo y altos volúmenes de financiación, el mercado, aún funcionando flexiblemente, no podrá imponer inmediatamente el reajuste marginal.

Por otro lado, entre las condiciones subjetivas del cambio se encuentran:

- El volumen total de los recursos de distintos tipos, afectados (empleo e inmovilizado de capital en el sector y en sus sectores o demandantes muy dependientes).
- El grado de monopolio del sector.
- El grado de organización colectiva de los agentes implicados y su poder político.
- El grado de concentración espacial de esa industria.

Si, además de lo indicado para los condicionantes objetivos, también son altos los niveles de estos determinantes, el ajuste marginal vía mercado será tanto más rechazado y, sobre todo, tanto más posible de rechazar.

Queda bastante obvio en la experiencia de los últimos años que sectores con economías de escala y, por tanto, concentración empresarial y espacial, con fuertes volúmenes de empleo y con altos inmovilizados aún sin amortizar, han tenido una enorme resistencia al cambio que ha trasladado el problema a las autoridades públicas. Este es el caso de la siderurgia que, desde la imposición de *trigger-prices* en Estados Unidos hasta planes subvencionados de reducción de capacidad como en la CEE, representa el ejemplo de soluciones con intervención del Estado.

Por el contrario, sectores des-concentrados, internacionaliza-

dos, sin economía de escala, etcétera, han podido ajustarse vía mercado, a pesar de contener en su conjunto altos volúmenes de empleo. Se trata de sectores como el químico o la electrónica de consumo, que nunca han aparecido como «sectores en crisis», porque sus reajustes han sido rápidos.

Cabe, por otro lado, señalar que la reestructuración de sectores en crisis mediante una intervención del Estado no tiene razones conceptualmente distintas de las que en la realidad y la experiencia justifican la intervención pública en la creación de industrias y la expansión de determinadas actividades. Las nacionalizaciones, la creación de industrias nuevas mediante empresas públicas, actuaciones subsidiarias de éstas, el salvamento de empresas, los sistemas proteccionistas, etc., aplicados en casos que no suponían afrontar la crisis de un sector, obedecen a los mismos tipos de condicionantes objetivos y subjetivos mencionados. El problema en el caso de los sectores en crisis es que el coste que se repercute sobre los que deben cambiar es demasiado alto y difícil de absorber y hacer compartir.

### **EL PROCESO PROTECCIONISTA Y LA NECESIDAD DE UNA NEGOCIACION**

El proceso que suele seguir la aparición y desarrollo de una crisis sectorial ha sido explicado por Walter y Jones (1): ante una alteración del comercio internacional de suficiente envergadura, que produzca una tensión competitiva en un sector a nivel nacional, las empresas reac-

cionan tratando de ajustarse. Según las características del sector, mencionadas anteriormente, el reajuste puede realizarse a través del mercado con mayor o menor dificultad. Si la dificultad es excesiva, los grupos sociales implicados, ante la amenaza de ver comprometida la continuidad en obtener sus rentas, realizan una petición de protección al Estado, trasladando el problema al ámbito político. La capacidad de la industria o de los grupos sociales en obtener la protección depende de la influencia política y de la «propensión gubernamental al proteccionismo». Si se adoptan las medidas se producen tres efectos:

- Sobre los usuarios o consumidores de los productos en cuestión quienes, vía mercado, o también a través del mecanismo político, tratan de evitar el alza de precios.
- Sobre la economía en general y, en particular, sobre los sectores competidores o regiones agraviadas que igualmente tratarán de defender sus intereses.
- Sobre los competidores extranjeros, que provocarán la toma de medidas comerciales de represalia por parte de sus Gobiernos.

Las reacciones que en estos ámbitos se provoquen pueden conducir a una «estabilidad» en la protección, porque se haya negociado suficientemente el planteamiento, o a una escalada de reacciones proteccionistas, si las medidas iniciales se toman unilateralmente.

Las medidas proteccionistas, en caso de tener éxito su implantación, perpetúan las condiciones en las que la industria puede sobrevivir sin cambiar,

trasladando fuera de ella los costes del impacto competitivo inicial. La imposición de estos costes a cualquiera de los ámbitos anteriores dificulta igualmente en ellos su adaptación y en consecuencia el problema se generaliza afectando en mayor o menor medida al nivel de paro, a la inflación y al saldo de la balanza comercial. La existencia en un mismo momento de varios sectores importantes en la economía que consiguen protección, desenlaza una serie de acciones y reacciones que tratan de trasladar los costes a otros sectores. La inflación y el creciente déficit del sector público son síntomas macroeconómicos de que el problema del reajuste no es asumido por el país.

Los efectos negativos de la protección no son, sin embargo, razón suficiente para descartarla y propugnar en cambio ajustes vía mercado. Si las instituciones de protección social son insuficientes (seguro de desempleo), como puede ser el caso en general dada la magnitud de los problemas, y si la incertidumbre para emprender nuevas actividades es grande para atraer los recursos financieros en mejores aprovechamientos para sus propietarios, entonces el mercado no resuelve los problemas. La política macroeconómica, por otro lado, no ha resultado suficiente para provocar el relanzamiento general que haría más fácil al sistema de mercado y de competencia realizar los reajustes reabsorbiendo por sí solo los costes del mismo.

De estas observaciones debería quedar claro que el problema de fondo es, como se ha llamado, intra-marginal. Todos los grupos sociales afectados estarán sin duda de acuerdo en

que es necesario realizar reajustes para alcanzar sectores competitivos. Todos saben que hay excesos de capacidad que hay que eliminar, porque todos saben que sólo así el conjunto conseguirá, a largo plazo, recuperar la capacidad de generar rentas crecientes. La cuestión es cómo se llega a esa meta deseable, es decir, cómo se comparten los costes de hoy y los beneficios de mañana. Es una cuestión fundamentalmente de negociación. Negociación como la que se realiza en un mercado, excepto que la magnitud y naturaleza de las transacciones no permiten llevarlas en puros términos comerciales.

El impacto que la protección produce sobre otros ámbitos indica cuáles son las áreas de negociación. En primer lugar, las ayudas al sector en crisis proceden del resto de la economía o de economías extranjeras competitivas. Por ello se abren en este sentido dos fuentes de negociación:

- Del sector con la Administración para determinar las ayudas y contrapartidas que en un análisis coste-beneficio se compensen entre sí desde un punto de vista nacional.
- De la Administración con el exterior para evitar las represalias comerciales y programar los intercambios (precios, cantidades, capacidad de producción).

El análisis y negociación de ayudas y contrapartidas en estos frentes define básicamente la capacidad de producción del sector y el coste al que se debe ofrecer el producto. A partir de ello, los agentes que intervienen en el sector deberán pactar cómo se reparten los costes del reajuste contando con las ayu-

das que el resto de la economía está dispuesta a proporcionar. Este es, por tanto, un tercer frente de negociación en el que intervienen principalmente empresarios y trabajadores. La interdependencia que existe entre estos niveles de negociación obliga también a determinar por cuál se inicia el proceso, aunque teóricamente todo ha de ser simultáneo. También sobre este tema se han planteado en la práctica negociaciones que competen a los Gobiernos como protagonistas.

El estudio de experiencias realizadas en unos u otros sectores o países podría mejorar las recomendaciones de este artículo, pero, dado que existe suficiente literatura, se remite al lector a las ponencias presentadas en el Simposium sobre Políticas Industriales en los años 80, citado anteriormente. Baste recordar aquí que el reajuste que se pretende conseguir en cualquier sector en crisis, es una reasignación de recursos intersectorial con una visión a medio o largo plazo, y no simplemente un período de espera hasta que «las cosas vayan mejor».

Se trata, en efecto, de reocupar en un período de tiempo mínimo, pero necesariamente largo por la naturaleza de los cambios, a volúmenes significativos de recursos humanos y financieros. Si la reocupación fuera inmediata, el problema sería mínimo; precisamente la extensión del período es la que justifica las ayudas. En principio, pues, las negociaciones que se plantean tienen que considerar tres aspectos principales:

- El plan de reconversión de la industria que ha perdido su competitividad y en con-

secuencia la determinación del volumen de recursos excedentes.

- El plan de reocupación de esos recursos, minimizando el tiempo de transición.
- El plan de ayudas para el mantenimiento de las rentas mientras los recursos excedentes no han conseguido aún su reocupación.

Si no se plantean simultáneamente estos temas en las negociaciones, siempre habrá alguna de las partes que tendrá resistencia a entablarlas, poniendo en peligro el proceso o, al menos, retrasándolo. Esta es la postura de los expertos —especialmente la OCDE— cuando se habla del «reajuste positivo».

La envergadura de los cambios a realizar obliga, por otro lado, a pensar si son suficientes los medios de ayuda y de control, económicos e institucionales, para realizarlos, en comparación con los que deben o pueden estar disponibles en una situación expansiva de la economía, en la que las crisis sectoriales y/o empresariales no están generalizadas.

A título de ejemplo, y recogiendo algunas experiencias que se han puesto en marcha en distintos países, cabe preguntarse por la necesidad de establecer o de mejorar instrumentos que faciliten los aspectos siguientes:

- Mejora tecnológica, asimilación y/o creación de nuevas tecnologías.
- Creación de nuevas industrias en especial en las regiones más afectadas por la crisis.
- Financiación de las actividades que presentan un riesgo privado excesivo.

- Inversiones públicas en viviendas e infraestructura social.
- Reconversión y formación del personal a nuevas actividades con posibilidades de expansión.
- Sistemas de protección al trabajo y seguro de desempleo mientras la recolocación no tiene lugar.

Medidas positivas en estas áreas pueden justificar, mejor que el simple mantenimiento del empleo dentro de sectores en crisis que permanecen «a la espera», los fondos que en múltiples casos se están asignando a salvar situaciones financieras de quiebra empresarial. Introducir estos temas en las negociaciones puede llevar

al compromiso de las partes afectadas con una mayor garantía de respetarlo y, en definitiva, de alcanzar el reajuste. Las medidas proteccionistas que únicamente transfieren fondos de unos grupos sociales a otros, sólo conducen a mayor inflación y paro encubierto (o abierto), paliando sólo a muy corto plazo los problemas más virulentos pero sólo sintomáticos, sin atacar las causas de la crisis.

#### NOTA

(1) I. WALTER y K. A. JONES, «Ajuste industrial y problemas de competencia: el ejemplo de tres industrias». Symposium sobre Políticas Industriales en los años 80, organizado en Madrid en mayo de 1980 por el Ministerio de Industria y Energía, bajo el patrocinio de la OCDE.

## LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA: EL CASO DE ASTURIAS\*

Manuel Jesús GONZALEZ

**E**L trabajo del Dr. Donges sobre reconversión industrial y economía de mercado expone algunas incompatibilidades entre las políticas de reajuste adoptadas en el pasado por los países de la CEE y la lógica de una economía de mercado. Ante el escaso éxito de tales políticas, el Dr. Donges propone vías alternativas de alcanzar la reconversión industrial.

Me propongo una tarea paralela en el caso español. Seleccionaré un problema de reestructuración y trataré de explorar algunos criterios que puedan ayudar a la política de ajuste ba-

sada en el mercado. Ilustraré mi propuesta con ejemplos de la economía asturiana con el fin de colaborar a la discusión política entre mis coterráneos.

#### LA ACCION CONCERTADA: UN GRAN DESPILFARRO

El mecanismo que seleccionaré pertenece a lo que Donges ha denominado intervencionismo estatal selectivo. Se trata

(\*) Los profesores Del Hoyo, Sánchez Molinero y Schwarz han formulado críticas y observaciones a este trabajo que deseo agradecer.