

LA CRISIS ECONOMICA COMO CRISIS INDUSTRIAL: LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA ACTIVA

Definir una estrategia para orientar una política activa de ajuste a la crisis económica constituye el principal propósito de este trabajo escrito por el profesor **Julio Segura**. Con este fin, el artículo trata de identificar, en primer término, los rasgos que caracterizan a la larga crisis económica española que el autor considera como crisis multiforme con diversas causas, que no pueden ni deben ocultar el rasgo dominante que determina su naturaleza y que debe orientar su tratamiento: la crisis de la estructura productiva industrial. Una estructura productiva que caracterizó la larga onda expansiva de la economía mundial que va de 1951 a 1973 y a la que España se suma tardía y deficientemente a partir de 1959. Esas deficiencias de la estructura industrial española se registran en el limitado desarrollo de ciertos sectores productivos —que provoca una propensión creciente al déficit exterior, amenaza permanente a la continuidad del crecimiento— y en la ausencia de criterios para orientar el desarrollo (ni la programación ni el mercado han inspirado su marcha). Esa doble debilidad de la estructura productiva se hace más patente, si cabe, con la llegada de la crisis y hace imposible tratar sus problemas sin su reconocimiento como centro de la atención de la política económica. Los ajustes realizados a la crisis —que el artículo analiza en su segunda parte— han agravado estos problemas. La política económica —salvado el período de junio de 1977 a 1978— no ha aplicado medidas adecuadas. El ajuste a la crisis industrial ha sido tardío y pasivo, eligiendo una lógica económica defensiva y regresiva de la que son expresión destacada la ley y los programas de reconversión industrial. Diseñar los elementos que deberían integrar una estrategia activa constituye la tercera y última parte del trabajo. Esa estrategia debería expresarse a través de un marco integrado de planificación que oriente y facilite los ajustes de la estructura productiva. Un ajuste gradual que combine decisiones de desindustrialización y reindustrialización, que incorpore medidas de política tecnológica, laboral y comercial claramente definidas, y seria y socialmente comprometidas.

UNA LARGA CRISIS DE ORIGEN INDUSTRIAL

LA crisis por la que atraviesa la economía española en la actualidad es una crisis multiforme. Toda crisis suficientemente prolongada y aguda termina siendo de difícil caracterización en su origen, porque los *shocks* de oferta se traducen, antes o después, en insuficiencias de demanda, y éstas terminan por hacer inadecuada la estructura y composición de la industria sobre la que actúan. Esto es tanto más cierto cuanto mayor es el número de causas que contribuyen, en forma simultánea, a hacer estallar la crisis.

Quizá sea éste el motivo que explica la existencia de caracterizaciones tan diversas de la crisis como las que se han avanzado en la última década. Caracterizaciones que oscilan desde situar su origen —un tanto tardíamente— en 1973-74, y su causa —un tanto simplistamente— en la elevación del precio de los crudos y las reacciones defensivas salariales; hasta fechar su inicio —con evidente anticipación— en los años finales de la década de los cuarenta y su motivación —un tanto cosmogónica— en la existencia de contradicciones originarias de carácter genérico.

Es cierto que el sistema que emergió de Bretton Woods estaba diseñado para ser operativo en un contexto económico internacional que sufriría importantes modificaciones con el paso del tiempo; y también lo es que la elevación brusca e impredictible del precio de un *input* de uso generalizado, no sustituible a corto plazo, y la

negativa por parte de los asalariados de los países importadores de crudos a absorber este *shock* en forma de reducción de sus rentas reales, constituyen elementos importantes en la explicación de la crisis. Pero lo cierto es que, tanto en su origen como en su trasfondo, la crisis actual es, principalmente, una crisis de estructura productiva. No voy a hacer aquí una exposición detallada de los orígenes de la crisis, pero me parece claro que los mismos se encuentran en el envejecimiento de la estructura productiva norteamericana que le hace perder competitividad en términos relativos frente a países como la RFA y Japón, lo que conduce a déficits comerciales estadounidenses que desarticulan el orden monetario internacional. Políticas laxas a comienzos de la década de los años setenta por parte de los países desarrollados, y la existencia de un marco de negociaciones internacionales obsoleto, que no refleja la correlación de fuerzas económicas y políticas reales, crearon el caldo de cultivo idóneo para la crisis del petróleo, y el resto de la historia es sobradamente conocido.

Es cierto también que la crisis actual de la economía española presenta, desde este punto de vista, varios frentes: comienza con un ciclo cuya caída se inicia a principios de 1973 y que tiene su primer mínimo en 1976, convive con una paulatina quiebra del sistema económico internacional, se produce paralelamente a la ruptura de ciertos mecanismos institucionales y de ajuste económico básicos de los años sesenta y es, en su origen, contemporánea a la primera distorsión de precios relativos derivada de las alzas de los crudos.

Pero tanto en su origen como en su desarrollo, es, de nuevo, una crisis fundamentalmente de estructura productiva.

En efecto, España se suma tardíamente a la onda expansiva que las economías occidentales habían comenzado a experimentar tras la segunda guerra mundial, y lo hace desde una posición enormemente condicionada por la opción autárquica impuesta en las dos primeras décadas del franquismo. Una opción caracterizada, desde el punto de vista que aquí me interesa destacar, por la reserva de un reducido mercado interior que conduce al desarrollo macrocéfalo de industrias de base, que no aprovechan las fuertes economías de escala que permiten las tecnologías más avanzadas, y que introduce elementos de ineficiencia productiva y escasa cualificación de la mano de obra desde la misma base del sistema productivo.

Esta incorporación a la economía mundial conduce, no obstante sus limitaciones, a partir de los primeros años de la década de los sesenta, a un rápido crecimiento no programado que, al coincidir con una fuerte onda expansiva de las economías occidentales, permite mantener los equilibrios a corto plazo de carácter comercial y financiero. Pero la expansión presenta, desde sus comienzos, síntomas de debilidad claros.

En primer lugar, el crecimiento de la producción va acompañado de un fuerte déficit en la balanza comercial, resultado simultáneo de la reducida competitividad internacional de la economía española y del rápido aumento de las necesidades de

importación, tanto de bienes de equipo, que incorporan tecnologías más modernas y no son producidos en el interior, como de *inputs* intermedios y algunas materias primas. Importaciones que resultan imprescindibles para la modernización de la economía española y para lograr los espectaculares aumentos de productividad que se experimentan en el período, muy superiores a las alzas en los costes del factor trabajo, lo que permite generar un excedente sobre el que asentar la expansión.

Pero la propia necesidad de importaciones, acrecentada incluso con el paso del tiempo y la consolidación del proceso de crecimiento, señala una debilidad notoria del sistema: el desarrollo insuficiente de ciertos sectores productivos que resultan esenciales en todo proceso de acumulación acelerada.

En segundo lugar, el crecimiento de la economía española es un crecimiento no programado, ni siquiera orientado selectivamente por el sector público. No significa esto, como es bien sabido, que, pese a la liberalización, el estado franquista no siga manteniendo una tupida red de mecanismos de protección e intervención sobre el sistema económico, ya que el grado de intervencionismo público es elevado y toma formas muy variadas (precios administrados de diversos tipos, subvenciones, canales privilegiados de crédito, aranceles, exenciones fiscales, legislación sobre instalación de industrias y un largo etcétera). Significa que la lógica de la intervención no responde a criterios de selectividad de sectores estratégicos para un desarrollo equilibrado ni tampoco a criterios de facilitar el

ajuste a las condiciones internacionales a través del mercado, sino a criterios políticos con fuerte contenido corporativista que limitan la flexibilidad de la economía española, permiten la supervivencia de actividades ineficientes y conducen, en suma, a un crecimiento caracterizado por una fuerte descompensación entre los sectores productivos.

Cuatro tipos de descompensación productiva creo que se encuentran en la base de la crisis actual:

1) *El desarrollo insuficiente y escasamente diversificado de la oferta primaria española*, que tiene diversos efectos negativos sobre el equilibrio del sistema. Por una parte, la demanda se diversifica con el aumento de la renta, lo que produce fuertes desajustes oferta-demanda que se transmiten a la balanza comercial y repercuten en precios. Por otra parte, la intervención por medio de precios garantizados distorsiona el mecanismo de mercado primando a los sectores agrícolas tradicionales, desincentivando la ganadería y los cultivos más modernos, y provocando fuertes transferencias de recursos públicos en un sentido inadecuado. Además, el desarrollo del sector primario en esta dirección dificulta en alto grado la creación de una industria de transformación, que constituye una actividad estratégica para una economía como la española que podía haber aprovechado las fuertes ventajas comparativas existentes en este campo (1).

2) *El desarrollo muy desigual de los sectores industriales básicos, intermedios y finales*, con una fuerte preponderancia de estos últimos y de algunos de

los primeros. La evolución de la composición de la industria española ha sido ya suficientemente analizada en otros lugares (2) y aquí interesa sólo señalar los efectos de esta descompensación desde el punto de vista del equilibrio económico en su conjunto. Por una parte, las necesidades de importaciones intermedias se acrecentaron, en términos tanto absolutos como relativos, en forma aguda. Por otra parte, la concentración en industrias como siderurgia, química, metálica, automóviles, construcción naval, etcétera, condujo a una menor capacidad de generación de empleo, y a la reducción global de los efectos de arrastre interiores. Por último, la evolución de la estructura de nuestras exportaciones condujo a agudizar estos efectos negativos al concentrarse paulatinamente en manufacturas muy dependientes de las importaciones intermedias y con cada vez menor contenido global de trabajo (3).

3) *El escaso y descompensado crecimiento del sector público en lo relativo a la oferta de servicios colectivos, bienes públicos y gastos de inversión*. Con independencia de los conocidos defectos de financiación y administración del sector público español, lo que aquí interesa destacar es el hecho de que un desarrollo económico equilibrado exige una oferta de servicios colectivos y bienes públicos de carácter general que permita reducir los componentes no salariales de los costes de trabajo y de una inversión pública que, al menos, garantice la existencia de una infraestructura adecuada al grado de expansión de las fuerzas productivas. Ninguno de estos dos elementos se da en el proceso

de crecimiento del sector público en las dos últimas décadas, lo que va a elevar los costes indirectos y sociales de la expansión y a reducir las posibilidades de hacer frente a una crisis con las características de la actual (4).

4) *La inexistencia tanto de un sector como de una política tecnológicos nacionales*. La expansión de los años sesenta se consiguió sobre la base de la importación de tecnología, bien en forma directa (asistencia técnica, *know-how*, etc.), bien incorporada en los propios bienes de equipo importados (5). Todos los indicadores disponibles dejan poca duda respecto al hecho de que el gasto en I + D español es el más reducido de todos los países de grado de desarrollo comparable. Este aspecto se halla analizado en otro artículo de este número de PAPELES, pero es esencial dejar claro que ello ha conducido a la economía española a una posición de indefensión frente a países tecnológicamente avanzados y a la casi imposibilidad actual de penetrar en sectores productivos cuyo desarrollo va a ser estratégico en la década de los años ochenta.

Partiendo de los elementos descritos hasta aquí, resulta evidente la conclusión de que el proceso de acumulación español se ha visto periódicamente frenado por estos desequilibrios, que se agudizan ante fuertes tasas de crecimiento de la demanda, traduciéndose en problemas de balanza de pagos e inflación que, a partir de ciertos límites, han hecho necesario adoptar políticas contractivas. Pero a su vez, y esto es lo más importante en este contexto, el sistema descrito sólo podía mantener grados de realización acep-

tables en condiciones mundiales e interiores fuertemente expansivas, de forma tal que cuando éstas han faltado el proceso de acumulación ha colapsado, dejando una estructura industrial incapaz siquiera de aprovechar adecuadamente una más que hipotética recuperación de la economía mundial (6).

En resumen, si lo dicho hasta aquí describe razonable, aunque taquigráficamente, algunos de los rasgos fundamentales de la estructura industrial española, puede haber poca duda respecto a la *imposibilidad de articular una estrategia eficaz, cualquiera que sea su signo, contra la crisis que no tenga como piedra angular una reconversión industrial encaminada a paliar al menos las insuficiencias y defectos comentados*. Una expansión, en caso de ser posible, agudizaría los desequilibrios señalados y se autoliquidaría en breve plazo; una reforma, imprescindible, del sector público permitiría financiar mayores grados de ineficiencia productiva, pero no constituiría, por sí misma, una alternativa a la crisis; una política, necesaria, de disciplina financiera y de acuerdos sociales en cuanto a la distribución, por sí sola, no conduciría más que a la prolongación en el tiempo de la pura administración de la crisis.

LOS AJUSTES REALIZADOS

Ante una situación como la descrita, los años finales del franquismo, hasta las elecciones de 1977, se caracterizan por la sorprendente ignorancia de las autoridades económicas respecto a la existencia de una

crisis profunda y duradera: falta una caracterización de la crisis y ésta no se tiene en cuenta en el diseño de la política económica, con resultados bien conocidos sobre el déficit público y exterior y la inflación, que sitúan a la economía española cerca de la quiebra antes de las primeras elecciones democráticas. Tras éstas se realiza desde el gobierno un diagnóstico adecuado de la crisis, y los Acuerdos de la Moncloa constituyen la única iniciativa lúcida de política económica, con sus planes de saneamiento y reforma negociados por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria. La aplicación de los aspectos de saneamiento proporciona un balón de oxígeno a la economía española en términos de la recuperación de ciertos equilibrios básicos. Pero tras la iniciación de las reformas fiscal y financiera, los intereses empresariales más tradicionales y poderosos optan por impedir los ajustes de carácter productivo, comenzando por el energético, lo que provoca la dimisión del Vicepresidente económico del Gobierno y la marcha atrás respecto de los Acuerdos. Así se entra en una tercera etapa, que dura hasta las elecciones de 1982 y que contempla el claro triunfo de los intereses más retrógrados del empresariado, con la paralización de las reformas fiscal y financiera y la aceptación plena por parte del gobierno de los puntos de vista contenidos en el documento de la CEOE de 1980 —«Medidas urgentes para luchar contra el paro»— relativos a la «reconversión» industrial, reflejados, como veremos, en la Ley Bayón de 1981.

He tratado de justificar en el epígrafe anterior que cualquier

política que no implique la alteración sustancial de la estructura industrial española carece de viabilidad a medio plazo y sólo puede conducir a la desindustrialización y el empobrecimiento; es decir, una política de ajuste pasivo y esencialmente defensivo está condenada al fracaso. Pues bien, éste ha sido, con la excepción del corto período julio 1977-marzo 1978, el tipo de política seguida por los gobiernos españoles desde 1974. *Una estrategia de ajuste caracterizada por dos notas fundamentales: la pasividad y el carácter puramente defensivo.*

La *pasividad*, una compleja combinación de incompetencia profesional, debilidad política y falta de imaginación económica, ha sido patente desde el comienzo de la crisis. Quizá el dato más significativo, aparte de lo insólito de la fecha de aprobación del PEN un quinquenio después de la primera crisis de los crudos, lo constituye la decisión —aplicada en el bienio 1973-75— de no transmitir las subidas de precios de los crudos importados a los precios interiores, optando por subvencionar el consumo de energía. Esto tuvo un claro efecto negativo desde el punto de vista del ajuste real de la economía (aparte de su incidencia sobre el déficit público y exterior): al no reflejar los precios interiores adecuadamente los costes reales de producción, no se crearon los incentivos a la sustitución de fuentes energéticas y se mantuvo una estructura ficticia de precios relativos que, antes o después, resultaría insostenible y distorsionaba el proceso de asignación de recursos. Una posición ésta que resulta tanto más inconsecuente cuanto que fue adoptada por gobiernos que,

al menos en sus declaraciones programáticas, decían creer en las excelencias del mercado como mecanismo asignador.

Esta misma pasividad se halla también presente en los tímidos planes de reconversión industrial, que no fueron iniciados hasta fechas increíblemente tardías: el primer convenio data de 1979, media década después de que los países de la CEE se plantearan el problema de la reconversión con carácter global, y sólo se dispone de un marco armonizador de las acciones de reconversión que impliquen el uso de fondos públicos en 1981.

Esta decisión de retrasar temporalmente los ajustes reales se ha basado en un error técnico doble. Por una parte, una clara miopía respecto a la duración e intensidad de la crisis, que hasta bien entrado 1976 fue concebida por las autoridades económicas, con muy escasas excepciones, como una crisis derivada casi exclusivamente de la elevación del precio de los crudos, de forma tal que si se lograba financiar en forma asequible la factura comercial exterior, las cosas volverían a su cauce. Por otra parte, el mantenimiento de una infundada esperanza en que la recuperación de la economía mundial actuaría, antes o después, como elemento impulsor de la expansión interna. Cuando los países avanzados, y de forma muy explícita los EE. UU., habían hecho ya patente su negativa a actuar como locomotoras individuales o convoyes colectivos de la recuperación mundial y estaban empeñados en políticas interiores cuyo objetivo primordial era la lucha contra la inflación, las autoridades españolas seguían manteniendo que la es-

trategia más conveniente consistía en pactar rentas y financiar públicamente ineficiencias productivas hasta que se produjera un nuevo ciclo expansivo de la economía mundial.

Pero con ser grave esta posición pasiva, y de efectos irreversibles el retraso en la adopción de decisiones a que ha conducido, me parece aún más significativo y peligroso si cabe el carácter *puramente defensivo* del proceso de adaptación a la crisis. Un breve comentario sobre el ajuste energético y la reconversión industrial creo que ilustrará este extremo.

Las dos piezas fundamentales del ajuste energético son la diversificación de fuentes y el ahorro de energía. Pero así como la primera puede programarse para distintos niveles de consumo energético global, el segundo sólo puede hacerse teniendo en cuenta la estructura industrial que prevalecerá en el futuro. Los planes de ahorro energético que no tienen en cuenta cuál es la composición de la industria que se considera deseable no pasan de ser planes secundarios que dejan al descubierto una filosofía de ajuste defensivo: si las condiciones lo permitieran, se volvería al modelo industrial y energético prevaleciente antes de la crisis que se considera, por tanto, como el ideal (7).

La filosofía comentada se halla presente en los planes parciales de reconversión aplicados en el campo industrial. Planes que han adoptado el objetivo real, aunque no declarado, de *congelar* la situación de los sectores más directamente afectados por la crisis, lo que supone creer en la validez de la estructura industrial previa al inicio

de la crisis como soporte adecuado para una hipotética recuperación de la economía española.

El error de esta estrategia se ve acrecentado además por el hecho de que la década de los años setenta ha traído consigo la agudización de dos tendencias en la economía española: el crecimiento de los costes reales del trabajo por encima de la productividad, de forma muy acusada en el primer quinquenio, y la no adquisición de posiciones tecnológicas de cierta autonomía en sectores clave de futuro. Ambos factores han conducido a reducir las ventajas comparativas españolas en el comercio mundial, ya que el primero ha hecho perder posiciones a nuestras exportaciones tradicionales, con alto contenido de trabajo, en relación con las de los nuevos países industrializados, y el segundo ha impedido la entrada en nuevos sectores estratégicos, de forma tal que una moderada expansión mundial generaría un crecimiento de las exportaciones españolas insuficiente para financiar el aumento de las importaciones que, con la actual estructura industrial, requeriría un relanzamiento interior de la actividad.

En resumen, la inviabilidad de una estrategia de ajuste como la seguida hasta ahora, de pura espera defensiva, reside en el hecho de que los desequilibrios de la estructura industrial española actual sólo permitirían aprovechar a muy corto plazo unas condiciones expansivas de la economía mundial. Incluso la simple opción de esperar exige fuertes reajustes productivos para poder aprovechar una hipotética mejora de las condiciones internacionales.

Pero dicha mejora no cabe esperar que se produzca, lo que hace aún más complejo el panorama de la reconversión industrial. En efecto, el mantenimiento de políticas severamente antiinflacionistas, con la secuela de altos tipos de interés, por parte de los países más avanzados, las condiciones de endeudamiento externo de los países emergentes más importantes y la comprometida situación con los mismos de una parte muy importante de la banca privada occidental, el fortalecimiento de tendencias neoproteccionistas que dificultan el ajuste industrial mundial, y los fuertes excesos internacionales de capacidad instalada en la mayoría de los sectores que han constituido el núcleo del proceso de acumulación desde fines de la segunda guerra mundial, hacen prever un dilatado horizonte temporal de escaso crecimiento de la renta y comercio mundiales; y creo, por ello, que es más realista plantearse la estrategia de la reconversión industrial tomando como dato la enorme dificultad de llevar a la práctica modelos de crecimiento hacia afuera basados en la expansión de las exportaciones.

Aparte de los factores ya señalados, cabe destacar por último un elemento que resulta significativo a la hora de valorar las posibilidades de la reconversión industrial y, sobre todo, la situación actual de la misma. El marco legal de armonización de los proyectos de reconversión tutelados por el sector público (8), la llamada Ley Bayón, presenta defectos notorios no sólo por su fecha, sino por reflejar una filosofía errónea respecto a lo que constituyen elementos esenciales de un plan de reconversión y una notoria

lenidad en lo que se refiere a la forma de utilización de fondos públicos por parte de la iniciativa privada. Señalaré sólo algunos aspectos puntuales que ilustran esta opinión.

En primer lugar, resulta significativa la omisión total que el Decreto-ley de 5-6-1981 hace del tema de tecnología, investigación y gastos en I + D, aspecto éste central en cualquier proceso de reconversión. Un año después, alguien debió avisar al gobierno del olvido, y se añadió al texto de la Ley de 9-6-1982 la referencia a que los planes deberían incluir la «organización de la investigación aplicada y la innovación tecnológica dentro de las empresas y sectores» (art. primero, 1.b), así como la deductibilidad al 15 por 100 de las inversiones cuyo fin fuese «organizar y potenciar la estructura de la investigación y desarrollo de la empresa o sector» (art. tercero, 1.e). Todo un *lapsus*.

En segundo lugar, los únicos instrumentos de política industrial señalados en el Decreto-ley y subsiguiente Ley son bonificaciones fiscales al 99 por 100 para las sociedades de reconversión y empresas que se acogan al Plan, la deductibilidad de gastos de inversión y asimilados al 15 por 100, el fraccionamiento y aplazamiento del pago de las deudas tributarias y de las contraídas con la Seguridad Social, un mecanismo de concesión de avales y créditos por medio del ICO con responsabilidad subsidiaria del Tesoro y la posibilidad de modificar, suspender o extinguir las relaciones laborales con compensación a los trabajadores. Es decir, se trata tan sólo de instrumentar subvenciones directas e indirectas

que permitan cierto desahogo financiero a las empresas con problemas.

Por último, el tema fundamental del control de cumplimiento del Plan queda relegado a una declaración cuya única especificidad consiste en decir que «cada Real Decreto de reconversión determinará el procedimiento adecuado para el seguimiento y control de la ejecución del Plan y de los programas correspondientes» (Ley, artículo primero, 1.d).

Parece evidente que un Decreto-ley debe fijar sólo las líneas fundamentales de acción, pero que éstas no incluyan los problemas de tecnología, no especifiquen con precisión los compromisos pecuniarios del sector público, no regulen prácticamente los del privado y dejen a la casuística el tipo de control a ejercer por el gobierno, no parece el marco más adecuado para la reconversión, que corre el peligro así de convertirse en una transferencia de fondos públicos a manos privadas que no cumple las reglas de manual de hacienda pública para este tipo de operaciones, y que no persigue como finalidad la reestructuración del sector, sino la mera financiación de la situación actual en forma defensiva.

LOS ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA ACTIVA

Un punto de carácter general que creo necesario discutir es el relativo al *contenido de la política industrial* como componente central de un proceso de reconversión industrial. La política industrial, por su propia na-

turalidad, sólo puede realizarse dentro de un marco integrado de *planificación* del tipo que sea.

En primer lugar, porque ha de ser una política necesariamente *selectiva y discriminadora* entre sectores, actividades e incluso empresas. Frente a políticas agregadas de carácter homogéneo (vg.: control de liquidez, política tributaria, etc.) que afectan en forma diferente a los agentes, por la distinta situación relativa de los mismos dentro del sistema, la política industrial debe discriminar en el sentido de seleccionar procesos productivos, tecnologías, empresas a las que incentivar y favorecer en términos relativos; y esto requiere un listado de actividades que exige determinar prioridades con un alto grado de desagregación dentro de la estructura productiva; y también implica la toma de decisiones que comprometen recursos públicos y privados durante un dilatado período de tiempo, cuya única coherencia puede lograrse en un marco de planificación.

En segundo lugar, porque la política de reconversión industrial es una política a medio y largo plazo. Es claro que existen aspectos de corto plazo en cualquier política industrial, pero el diseño de la misma ha de situarse en un período temporal dilatado. Las llamadas eufemísticamente «políticas industriales a corto plazo» no pasan de ser procesos de rentabilización para el capital de actividades socialmente no rentables a través de transferencias de fondos públicos a las empresas privadas. Esto puede ser necesario puntualmente como forma de repartir en el tiempo y suavizar en su intensidad procesos de ajuste

que impliquen fuertes costes sociales, pero nunca puede ser el centro de un proceso de reconversión, porque su naturaleza es exactamente la opuesta. El objetivo de la política industrial es *dirigir y facilitar los ajustes de la estructura productiva* y esto exige un planteamiento temporal, unas prioridades y el mantenimiento de unas decisiones a medio y largo plazo que sólo pueden integrarse en un marco planificado.

Un segundo aspecto, también de carácter general, es el relativo a la *carencia de instrumentos de política industrial* de que adolece en la actualidad la economía española. Por una parte, la empresa pública española ha sido la oveja negra del proceso de reforma política, con un estatuto comprometido para el año 1978 y aún nonato. Por otra parte, los propios mecanismos jurídicos de intervención del Estado en el campo industrial son muy rudimentarios y, en algunos casos, aunque se hallen reconocidos en el texto constitucional, no se han desarrollado articuladamente, de forma que su aplicación es problemática y plantea expectativas dudosas tanto para el sector público como para la iniciativa privada (el ejemplo del grupo Rumasa resulta poco original pero significativo). Por último, el propio grado y formas efectivas que puede tomar la colaboración entre los sectores público y privado —tema sobre el que volveré más adelante— constituye una incógnita. La empresa pública industrial española no es un instrumento de colaboración entre intereses privados y públicos, sino más bien un ejemplo histórico de subordinación de éstos a aquéllos; las empresas del Patrimonio no

están diseñadas con este fin, y la corta historia de algunas sociedades o fondos mixtos no puede ser más negativa (9). Incluso el propio foro de discusión de estos temas —posiblemente el Consejo Económico y Social— carece de ley orgánica cinco años después de aprobada la Constitución.

En tercer lugar, creo útil hacer algunas reflexiones sobre lo que se llama comúnmente el *margen de maniobra real* de la economía española, es decir el grado de autonomía de la misma en el diseño de su política económica, y su relación con la opción en favor de *sendas gradualistas de ajuste*.

Son bien conocidos los delicados equilibrios interiores y exteriores de la economía española, y es también sabido el hecho de que el mayor peso relativo de la demanda exterior respecto a la interior y la profundización de la crisis han traído consigo una sensible reducción del grado de autonomía real en el diseño de las políticas económicas nacionales incluso de economías como la estadounidense. Pero todo esto no es óbice para que el margen de maniobra real de la economía española sea más amplio de lo que de las acciones y declaraciones de las autoridades económicas parece colegirse. Un presupuesto integrado del orden de 7 billones de pesetas y un déficit cercano al 6 por 100 del PIB, compatibles con el mantenimiento de los equilibrios básicos en las condiciones actuales, significan un margen de maniobra no despreciable siempre que el déficit sea el resultado de la realización de acciones proyectadas y no de la incapacidad de gestión y control del gasto por parte del

sector público; esto sin entrar en la discusión de si es un presupuesto ampliable o no, sin efectos negativos acentuados, por el lado de los ingresos tributarios. El problema no es sólo de gestión y administración pública, sino, muy fundamentalmente, de decisión política. Imponer límites muy precisos al crecimiento de los gastos corrientes, contra todas las críticas y presiones corporativas que esto pueda acarrear, a las transferencias de capital, la revisión en profundidad del sistema de bonificaciones y exenciones tributarias, haciendo frente a las presiones privadas que ello desencadene, y el desarrollo de una inspección eficaz, constituyen condiciones *sine qua non* para aumentar el margen de maniobra real del sector público (10). Queda, además, una segunda fuente de recursos para la instrumentación de la política industrial muy poco utilizada: la colaboración y el aporte de fondos privados en los planes de reconversión. Este es un punto esencial, porque es uno de los que permitiría romper con eficacia la dinámica de subsidiariedad del sector público en el sentido que este término tiene en nuestro país.

No creo, en suma, que el margen de maniobra en lo relativo a la posibilidad de financiación de la reconversión industrial sea *pequeño*. Es preciso utilizarlo bien, liberar fondos de otros usos socialmente no justificables o de rentabilidad nula a medio y largo plazo, fijar con claridad el contenido de lo que constituye la colaboración entre sector público y privado, y comprometer a este último en el proceso. Un cálculo preciso de los costes directos e indirectos de la intervención pública en la

industria demostraría sin lugar a dudas que ésta es muy onerosa para el contribuyente por la *forma* en que se utilizan los fondos públicos —en operaciones a corto plazo y defensivas—, pero que los recursos existen siempre que el contenido de una nueva política industrial permita liberar los fondos comprometidos inadecuadamente en la actualidad.

El no muy amplio margen de maniobra es una de las razones esgrimidas en favor de la opción de sendas gradualistas en el ajuste productivo de la economía española. Pienso que, en efecto, la economía española no puede hacer opciones de todo o nada, pero creo que el ajuste gradualista debe definirse con precisión en lo relativo a dos puntos centrales.

El primero es la *adecuada combinación industrialización-desindustrialización*, tanto en lo que se refiere a su cuantía como a su periodificación temporal. El proceso de reconversión industrial precisa reducir capacidades y plantillas y requiere mejoras tecnológicas en los sectores tradicionales; y cuanto antes se produzcan estos ajustes, más baratos serán desde el punto de vista colectivo y mayores las posibilidades de recuperar parte del retraso acumulado en la última década. Pero también implica la entrada en sectores y tecnologías nuevas que permitan la creación de oportunidades de trabajo. El gradualismo en este tema es necesario porque ni por razones económicas ni políticas es posible provocar los ajustes de capacidad-empleo en un período muy corto de tiempo y *después* comenzar el proceso de reindustrialización. Pero, necesaria-

mente, las reducciones se comenzarán a producir —de hecho ya han comenzado a producirse en forma no programada— antes que las creaciones de nuevos puestos de trabajo, por mucho que las primeras se acompañen temporalmente. Sólo en un marco de concentración y planificación será posible que los agentes económicos asuman los costes de este desfase porque éstos sólo pueden asumirse si las expectativas de reindustrialización son claras y se hallan comprometidas por un horizonte temporal dilatado.

Esto exige, a su vez, *el diseño de mecanismos de participación de los agentes en la realización de los planes y de control en su ejecución* (11). Posiblemente el Consejo Económico y Social llegue a ser un mecanismo adecuado de participación y debate, pero no lo será nunca de control. En este terreno, la experiencia sueca de creación de fondos de inversión en cuya afectación tienen voto decisivo los agentes que, con su sacrificio de rentas, los han nutrido parece el único tipo de instrumento adecuado y eficaz. Se trata, dicho en otros términos, de la posibilidad de hacer redistribuciones horizontales, de forma que las rentas perdidas en ciertos sectores y actividades puedan transferirse a otros sectores estratégicos en el futuro; y esto sólo puede conseguirse con un control sobre decisiones de inversión de los agentes que renuncian a parte de sus rentas. En esta línea se encuentra la idea esbozada en forma un tanto taquigráfica de «pagar parte del salario con deuda pública» que, siendo una idea sugerente, falla en un punto esencial: los trabajadores difícilmente aceptarán que el go-

bierno sea el único que decida qué hacer con la parte de sus salarios que convierten en consumo diferido en condiciones de fuerte incertidumbre.

El segundo aspecto gradualista de la estrategia de reconversión industrial se refiere al marco de crecimiento económico en que la misma se va a producir. Las posibilidades de fuertes expansiones se encuentran descartadas por la situación internacional e interior y, por tanto, hay que situarse en términos de ritmos de crecimiento moderados logrados sobre la base de la expansión de las nuevas actividades que se definan como estrategias y de contracciones sensibles en sectores tradicionales. Esto plantea la opción entre *estrategias de reconversión hacia adentro o hacia afuera*, y aquí es donde pienso que se plantea la otra gran elección gradualista o intermedia.

El modelo de crecimiento hacia afuera, basado en la expansión de las exportaciones, aceptando las reglas de la ventaja comparativa estática y la inserción en la división internacional del trabajo acorde con la tecnología actualmente instalada y disponible (el ajuste de mercado puro), es una opción insensata al menos por dos razones. En primer lugar, porque va en contra del propio diseño de una política de reconversión, cuyo objetivo no es adaptarse pasivamente a las condiciones internacionales aceptando la situación actual como dato inamovible sino, por el contrario, tratar de situar a la economía española en condiciones tales que el ajuste productivo conduzca a una posición económica lo mejor posible. Y, en segundo lugar, porque ningún país sigue

esta opción en un mundo más bien caracterizado por la aparición de prácticas neoproteccionistas de diversos tipos, en el que las luchas por los mercados internacionales poco tienen que ver con el modelo de competencia perfecta y la liberalización total del comercio mundial.

Pero el modelo polar de un crecimiento orientado hacia adentro, adaptando nuestra estructura productiva a la demanda española y con ciertas prácticas de defensa del mercado interior y sustitución de importaciones, es tan malo como el anterior, por razones que creo innecesario explicar (12). Ambos modelos puros conducen al mismo resultado: la desindustrialización y el empobrecimiento relativo. El primero, por la vía de la especialización en bienes de baja elasticidad renta, intensivos en trabajo semicualificado y que incorporan tecnologías poco sofisticadas. El segundo, por la vía de la ineficiencia productiva y la falta de acceso a bienes y técnicas modernas.

Aquí la opción gradualista creo que pasa por un camino intermedio consistente en buscar *cierta complementariedad productiva en áreas supranacionales* que permita grados elevados de eficiencia productiva derivados del tamaño del mercado y de niveles iniciales altos de desarrollo, y *obtener cierta protección frente a terceros no pertenecientes al área*. Dicho en otros términos, se trataría de ser competitivos no a escala mundial sino dentro de mercados amplios donde la complementariedad productiva sea significativa. No se trata de realizar una disparatada política de sustitución de importaciones, pero sí de anticipar en alguna medida

importaciones previsibles en el futuro para sustituirlas antes de que tengan lugar (13). Esto pone sobre el tapete el tema del tipo de cooperación económica que va a tratar de fomentarse, los objetivos a medio plazo en la negociación con la CEE y la estrategia de penetración en países atrasados o emergentes, algo que sale de mis posibilidades de análisis.

Pero si las opciones han de ser gradualistas o intermedias en el tema del modelo de acumulación y del perfil temporal del proceso industrialización-desindustrialización, tienen que ser sin embargo radicales en los dos aspectos que, en mi opinión, constituyen el núcleo de una política de reconversión industrial: la estrategia tecnológica y el papel del sector público y sus relaciones con la iniciativa privada.

Respecto al primer tema, no creo exagerado decir que *la clave del proceso de reconversión se encuentra en la elección del modelo tecnológico*. Parece fuera de toda duda que el núcleo de la nueva división internacional del trabajo está teniendo lugar sobre la base de actividades que incorporan altos contenidos en I + D y que el elemento decisivo en la determinación de la competitividad industrial se encuentra mucho más relacionado con la novedad en el diseño de productos y su calidad técnica que con el precio de venta (14). Y también resulta evidente que la superación global de la crisis sólo podrá venir de la mano de un nuevo bloque de innovaciones que permitan la recuperación de los ritmos de crecimiento de la productividad y el mejor aprovechamiento de las economías de escala en los

procesos industriales más *standardizados*. En suma, cuál sea la *tecnología disponible y asimilada* por cada país a lo largo de la presente década va a determinar la posición relativa en el comercio mundial y las posibilidades de acumulación nacionales.

Esto significa que el proyecto de reconversión industrial tiene que partir de la *elección de un modelo tecnológico* que permita a la economía española obtener a medio y largo plazo una posición relativa en la economía mundial capaz de sostener con eficiencia los niveles de renta y consumo alcanzados antes de la crisis. La determinación de los sectores y actividades estratégicos en los que llevar a cabo un considerable esfuerzo en I+D y, especialmente, en investigación aplicada, constituye el núcleo de la estrategia de reconversión industrial (15). Aunque dichas actividades no puedan determinarse *a priori*, sí cabe hacer algunas reflexiones sobre los criterios para su elección:

1) Si bien es importante seleccionar actividades con alto valor añadido, el criterio de «sectores generadores directos de empleo» no debería ser prioritario por conducir en muchos casos a opciones tecnológicas rápidamente obsoletas.

2) El criterio del grado de efectos de arrastre inducido hacia atrás sobre la estructura productiva española debería ser tenido en cuenta, programando el tipo de sectores sobre los que se producirá dicho impacto, evitando así nuevas descompensaciones en la estructura industrial.

3) Las opciones en favor de tecnologías intensivas en traba-

jo sería muy perjudicial, tanto por sus efectos negativos a medio plazo sobre la productividad general como por el tipo de cualificación del trabajo que requieren (16).

4) La atención a las actividades suministradoras de *inputs* intermedios de uso generalizado en los nuevos sectores estratégicos que se están desarrollando en el mundo constituye otro aspecto fundamental a tener en cuenta.

Todos estos criterios apuntan hacia una opción tecnológica caracterizada por situarse entre dos extremos perjudiciales: el intento voluntarista de cubrir con un esfuerzo nacional todo el bache tecnológico que nos separa de los países más avanzados, que es lógica, financiera y temporalmente imposible; y la especialización en actividades intensivas en trabajo que incorporan tecnologías poco sofisticadas, que conduciría a la desindustrialización por la vía de la especialización en productos de baja elasticidad renta que incorporan trabajo poco cualificado y permiten mantener salarios muy reducidos. Todo esto implica que, posiblemente, *el esfuerzo inversor prioritario deberá dirigirse en los próximos años hacia gastos en I + D de carácter aplicado y programas de formación profesional.*

Es claro que la aplicación de nuevas tecnologías, un proceso deseable, y que puede acelerarse en breve plazo habida cuenta del retraso en la introducción de las mismas en la economía española, puede tener efectos negativos a corto plazo sobre el empleo, y ello significa la necesidad de nuevos acuerdos entre los agentes relativos a los ritmos temporales de introducción,

los efectos de las nuevas tecnologías sobre las condiciones de trabajo y el tipo de inversiones alternativas compensadoras en nuevas actividades. Un aspecto éste que vuelve, de nuevo, a poner sobre el tapete el carácter imprescindible de un marco de planificación negociada entre los agentes económicos.

El segundo y último aspecto al que quería referirme es el del *papel del sector público en el proceso de reconversión industrial*, tema en el que el objetivo de las autoridades ha de ser doble: por una parte, obtener los recursos necesarios manteniendo los equilibrios financieros y comerciales a corto plazo y, por otra parte, definir un marco adecuado de cooperación con el sector privado. A este segundo punto quiero referirme brevemente para terminar.

Existen tres campos en los que la colaboración resulta fundamental. En primer lugar, el de la *tecnología, su asimilación y el proceso de recualificación de la fuerza de trabajo*. Aquí pienso que el papel del sector público debe ser de rector, por las especiales características del proceso de innovación tecnológica, en cuanto que su producto final es un flujo de información, y porque la elección de un modelo tecnológico exige decisiones coordinadas estratégicamente en su conjunto, algo que la iniciativa privada, por su propia naturaleza, es incapaz de hacer. Se puede facilitar y crear incentivos al desarrollo de programas de I + D y capacitación profesional en el seno de las empresas, pero el esfuerzo principal ha de ser selectivo y responder a prioridades determinadas por el sector público, de forma que se

debería ser especialmente precavido con medidas de exención y/o bonificación de carácter general.

El segundo campo de colaboración es el de la *prospección de mercados, defensa de marcas y comercialización*. En este terreno creo que la acción pública no debe ser hegemónica, sino de apoyo a la iniciativa privada. Por una parte, el propio sector público constituye un mercado, efectivo y también potencial, de importancia, lo que hace que la programación a medio y largo plazo de sus compras pueda constituir un elemento de seguridad en los planes de expansión de ciertas actividades, máxime si se recuerda lo dicho respecto al desequilibrio productivo derivado de las carencias infraestructurales de la economía española. Por otra parte, un abanico de prácticas comerciales parece importante como campo de colaboración entre el Estado y los empresarios privados: la defensa de marcas y prospecciones de mercados internacionales, la creación de compañías de carácter multinacional en ciertos sectores donde se tengan ventajas comparativas iniciales, la cobertura mixta de ciertos riesgos comerciales, etc. El caso japonés, aunque sea imposible de copiar —posiblemente por fortuna—, constituye un ejemplo a tener muy en cuenta en el campo de las sociedades mixtas de exportación.

El tercer campo importante es el de la *financiación de proyectos de inversión a medio y largo plazo*. No voy a entrar aquí en el tema de las distorsiones financieras del sistema crediticio español, de su agudización con la crisis y de los nocivos efectos

de los elevados tipos de interés real sobre la economía, pero sí me parece importante señalar que nada se opone, dentro de una estrategia de reconversión como la aquí comentada, a que el sector público facilite vías de financiación a largo plazo que no sean créditos blandos —lo que a veces parece constituir la especialización principal de la banca oficial española— sino que ayuden al desarrollo de actividades complementarias e imprescindibles para la implantación del modelo tecnológico elegido y programado.

El uso, directo o indirecto, de fondos públicos por parte de la iniciativa privada es imprescindible para optar por una estrategia de reconversión como la que he defendido en estas páginas en el marco de la economía española, pero el control de dicha utilización por parte del Estado y su condicionalidad al logro de objetivos cuantificados por medio de la participación pública, no sólo en la verificación de los resultados, sino también *en la toma de las decisiones*, constituye un elemento esencial para la ruptura de una subsidiaridad que es incompatible con cualquier opción de progreso y desarrollo.

NOTAS

(1) Ver J. L. GARCÍA DELGADO y S. ROLDÁN LÓPEZ, «Contribución al análisis de la crisis de la agricultura en España: los cambios decisivos de la última década», en *La España de los años 70. La economía*, Moneda y Crédito, Madrid, 1973, para un análisis general.

(2) Desde una perspectiva puntual referida a 1975, ver C. MARTÍN y L. RODRÍGUEZ ROMERO, «Análisis de la estructura productiva de la economía española mediante las TIOE-75. Una primera aproximación», en *La estructura productiva española*, FIES-CECA, 1980, y, desde un punto de vista más amplio temporalmente, C. MARTÍN, L. RODRÍGUEZ ROMERO y J. SEGURA, *Cambios en la estructura interindustrial española, 1962-75*, Fundación del INI, Programa de Investigaciones Económicas, serie E, n.º 16, Madrid, 1981.

(3) Ver O. FANJUL y J. SEGURA, *Dependencia productiva y exterior de la economía española, 1962-70*, Fundación del INI, Programa de Investigaciones Económicas, serie E, n.º 10, Madrid, 1977; y, para un análisis más reciente del papel jugado por las exportaciones, J. SEGURA, «La dependencia exterior de la economía española a través de las tablas input-output», en *La estructura productiva...*, op. cit.

(4) Sobre el problema general del sector público ver E. FUENTES QUINTANA, «Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma», Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1975; y, para una relación más específica con la crisis, M. J. LAGARES CALVO, «Crisis económica, déficit público y política fiscal en España» y el «Comentario», de E. DOMINGO SOLANS, en

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 10, 1982, págs. 61 y ss. Ver también en el mismo número, B. MEDEL CÁMARA, «El déficit público: origen y remedios» y el «Comentario», de E. ALBI IBÁÑEZ, págs. 97 y ss.

(5) Ver C. MARTÍN y L. RODRÍGUEZ ROMERO, *Cambio técnico y dependencia tecnológica: el caso de España*, Fundación del INI, Programa de Investigaciones Económicas, serie E, n.º 11, Madrid, 1977.

(6) Un análisis de las limitaciones del proceso de crecimiento español y sus incidencias sobre la crisis puede verse en E. FUENTES QUINTANA, «La crisis económica española», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 1, págs. 84 y ss.

(7) Ver C. MESTRE VERGARA, «La política energética después del PEN», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 5, págs. 122 y ss., para una ampliación de las limitaciones del ajuste energético.

(8) Real Decreto-ley 9/1981, de 5 de junio, sobre medidas de reconversión industrial (BOE de 10 de junio), posteriormente, Ley 21/1982, de 9 de junio (BOE de 19 de junio).

(9) Aunque no pertenezca al campo industrial, el Fondo de Garantía de Depósitos es un ejemplo claro de colaboración asimétrica. El Banco de España es quién ha corrido con los costes de las intervenciones, adelantando fondos por encima de todo tope establecido, mientras que las aportaciones efectivas del sector privado no han pasado de ser mínimas. Lo que no evita, por cierto, que los intereses privados representados en el FGD hablen continuamente de los males derivados del déficit público.

(10) No explícito en el texto, por obvio, que esto sólo puede hacerse a cambio de una transparencia total en la gestión y en

el destino de los recursos liberados de esta forma.

(11) La experiencia de los Acuerdos de la Moncloa demuestra en forma palmaria que la falta de un mecanismo de seguimiento y control imposibilita en la práctica la aplicación de acuerdos de carácter general que impliquen el reparto de fuertes costes sociales.

(12) Quizá el argumento basado en la autonomía relativa de un «país grande» pueda tener ciertos atractivos, pero en todo caso no es aplicable al caso español.

(13) Ver, en este sentido, A. VAZQUEZ BARQUERO, «Los países de la Europa del Sur ante la nueva revolución industrial», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 5, páginas 100 y ss.

(14) Sobre este tema, y en general para un buen resumen de los puntos de vista dominantes sobre el tema de la crisis y la política industrial en 1980, ver GUILLERMO DE LA DEHESA y JULIÁN GARCÍA VALVERDE, «Las políticas industriales para los años 80», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 5, páginas 38 y ss.

(15) Un desarrollo más detallado de la relación costes de trabajo-renta-modelo tecnológico puede encontrarse en J. SEGURA, «Cambio técnico y requerimiento de factores: fundamentos teóricos y el caso español», en *Cambio técnico y empleo*. Jornadas OGEIN, Madrid (en prensa).

(16) No voy a entrar aquí en una discusión detallada sobre la relación empleo-tecnología, pero sí quiero dejar explícito que, a medio y largo plazo, el bienestar de un país depende de la oferta disponible de bienes y servicios y de su distribución, pero no del nivel de empleo. Existen relaciones entre todas estas variables, pero ni son lineales, ni creo que la variable estratégica a largo plazo sea el empleo.