

# LA RECONVERSION INDUSTRIAL: UN POSIBLE ANALISIS

El diagnóstico de la actual sobredimensión de muchas empresas industriales, así como el análisis de las causas que obligan al proceso de reconversión en curso, son extremos suficientemente conocidos, tanto por los estudiosos del tema como por la comunidad empresarial. Sin embargo, hay facetas, como el papel del Estado en la reconversión y la influencia que un grado no deseable de intervencionismo pueda tener en el agravamiento de la situación actual y, especialmente, en nuestro futuro industrial, que no están siendo abordadas con la objetividad y realismo que el mundo de las empresas requiere, y en las que la imposición de una política industrial diseñada desde los poderes públicos puede ser fuente de nuevos y graves problemas en el medio y largo plazo.

En este trabajo del **Círculo de Empresarios** se resume el punto de vista empresarial sobre la reconversión, cuyo *leitmotiv* debería ser la flexibilidad en todos los órdenes, para que la empresa pueda adaptarse a las circunstancias cambiantes del mercado con el mínimo de interferencias posible.

## I. ANTECEDENTES Y NECESIDAD DE LA RECONVERSION

### 1. Proceso español de industrialización

**L**A expansión industrial que, a nivel mundial, caracteriza el período de 1960 a 1973, impulsada por el progreso tecnológico de los Estados Unidos, el desarrollo de las industrias críticas (aeronáutica, electrónica, informática, etc.) de la CEE, y la creación de industrias básicas y estratégicas en los países menos desarrollados, se vio truncada, en 1973 y 1974, como consecuencia de la elevación brusca del precio del petróleo.

El aumento de los precios de los productos petrolíferos no debe considerarse, sin embargo, como el único motivo de la crisis, dado que los costes del empleo habían venido creciendo excesivamente a lo largo de una década expansiva, basada en el auge de la oferta y la demanda. Y la psicosis generalizada de crecimiento y bienestar hizo difícil la adaptación de la economía mundial al *shock* producido por el inesperado y radical incremento de los precios energéticos básicos. Por otra parte, el aumento de los costes del empleo y la mayor presión fiscal alteraron la estructura de la demanda e incidieron negativamente en la actividad industrial de la OCDE, que decayó de una tasa media anual acumulativa

de crecimiento del 7 por 100, en el período 1960-1973, a otra del 2 por 100, en el período 1973-1981. La conjunción en el tiempo de estas variables hizo que la industria se encontrase sobredimensionada y el uso de la capacidad productiva decreciese en diez puntos porcentuales.

Los factores determinantes de la crisis internacional afectaron igualmente a nuestro país, si bien nuestra crisis económica e industrial reúne unas características específicas. Nuestra economía se suma tardíamente a la expansión europea de la postguerra, a causa del aislamiento político y la autarquía económica. Cerrada a los mercados exteriores y con un mercado interno de escasa capacidad adquisitiva, la industria española se orienta hacia las industrias de base, en muchos casos de la mano de empresas públicas que actúan en régimen de cuasi monopolio, mientras las empresas privadas, dispersas y, en buena parte, carentes de tecnología y dotadas de una mano de obra poco cualificada e ineficiente, pierden el acceso a un desarrollo industrial armónico y sustentado sobre bases similares a las de la industria europea.

Con el Plan de Estabilización de 1959 se ponen los cimientos de la expansión industrial para la década siguiente: se palían los desequilibrios externos y se establecen limitaciones a las rentas salariales, lo que generó unos incrementos espectaculares en el excedente empresarial, permitiendo una intensa capitalización de la estructura productiva. A todo ello se suma la apertura relativa de las economías exteriores, con lo que se origina la recuperación de la actividad exportadora.

Pero la recuperación de los años sesenta produjo, también, algunos desequilibrios derivados de lagunas en la coordinación y programación del crecimiento. En primer lugar, aparece un fuerte déficit de la balanza comercial, como resultado de la escasa competitividad y del incremento de las importaciones de bienes de equipo que la tecnología interna era incapaz de producir, así como de materias primas en las que nuestro país es deficitario. Y, en segundo, el crecimiento global del sistema fue desordenado y se hallaba fuertemente intervenido por medio de mecanismos de precios, subvenciones, protecciones arancelarias, etc., que no se correspondían siempre con las necesidades de desarrollo de los sectores básicos y estratégicos que la economía demandaba en aquellos momentos de despegue.

Entre los factores básicos del desequilibrio productivo, cabría señalar los siguientes: a) falta de diversificación de la oferta del sector primario, que supuso fuertes transferencias inadecuadas del sector público; b) desigualdad en el desarrollo de los sectores industriales básicos, intermedios y finales, que centró la expansión en las industrias siderúrgicas, químicas, metálicas, construcción naval y automóviles, intensificando la dependencia del sector industrial de las importaciones; c) crecimiento de la ineficacia del sector público, tanto en su incapacidad de autofinanciación como en la relación entre las exigencias recaudatorias y la oferta de bienes y servicios públicos, y d) inexistencia de una política tecnológica nacional adecuada, que situó a España a la zaga de los países con nivel de desarrollo similar. En nuestra opinión,

la insuficiencia de tecnología propia, junto con los incrementos salariales, son las causas básicas de que nuestro país sea víctima del llamado «efecto tenaza» entre las naciones líderes en tecnología y las economías emergentes, con alto grado de competitividad en sus costes.

En estas circunstancias, España, al igual que el resto de las economías occidentales, se vio sorprendida por la crisis energética, ante la que nuestro país careció de capacidad de respuesta. El impacto de la crisis repercutió en nuestra economía, debido fundamentalmente a una mayor dependencia industrial de los *inputs* energéticos, a causa de la obsolescencia de su infraestructura.

Entre las causas específicas de la especial intensidad de la crisis sobre la economía española, se han de subrayar las siguientes:

1.º El retraso en el ajuste energético, debido a la contención artificial de los precios mediante subvenciones, que desanimó el ahorro y las acciones sustitutivas.

2.º El crecimiento del precio del factor trabajo, que alcanzó en el período 1970-1982 una tasa del 214 por 100 respecto al crecimiento medio de los siete grandes países de la OCDE y que motivó considerables inversiones empresariales sustitutivas de mano de obra que provocaron, a su vez, el aumento del paro.

3.º La pasividad en la asunción de políticas industriales de ajuste positivo, con lo que se produjo una pérdida de empleo en el sector industrial.

4.º La persistencia de una Seguridad Social inadecuada que, creciendo por encima del

PIB, adquiere un peso excesivo sobre un colectivo de la sociedad española, mientras que determinados sectores se benefician de condiciones iguales con aportaciones menores, al tiempo que el tipo de cotización es el mayor de Europa y recae, fundamentalmente, sobre las empresas, desajustando sus costes.

5.º La presión financiera sobre la actividad empresarial, originada por el deterioro del excedente, y la elevación de los tipos reales de interés, con la subsiguiente atonía inversora.

De todo ello se deduce, con carácter general, que las situaciones de crisis no son sino la manifestación más extremada del impacto sobre el sistema productivo en general, y del sector industrial especialmente, de la emergencia de un nuevo conjunto de parámetros económicos básicos, como son el crecimiento lento, las alteraciones significativas en los precios relativos de los *inputs*, las variaciones en las ventajas comparativas internacionales y un nuevo mecanismo sindical. Todo ello coloca al sistema productivo ante la necesidad de proceder a un ajuste de su estructura y de sus características de funcionamiento y obliga, de modo simultáneo, a que la gestión de la política económica, en todos sus niveles, se encamine a la búsqueda de nuevas fórmulas que permitan mantener un grado de eficacia aceptable, dentro de un nuevo contexto y en consonancia con los nuevos costes.

## 2. La estructura industrial resultante

Las deficiencias estructurales reseñadas en el apartado anterior generaron: el crecimiento

del PIB inferior al de la media de las economías de la OCDE, el descenso en la formación bruta del capital fijo y el aumento del desempleo, a lo que se unió la resistencia al descenso de la inflación, a pesar de la situación recesiva global.

Cualquier intento de mejorar este panorama debe partir del convencimiento, cada vez más arraigado en nuestro país, de que con un indeseable grado de extensión nuestra industria tiene capacidad para producir aquello que no se demanda ni en el mercado doméstico ni en los mercados exteriores, y carece de la estructura industrial necesaria para cubrir la demanda interna y los mercados exteriores potenciales. En definitiva, somos claramente excedentarios en producciones industriales que ningún mercado, externo o interno, requiere en tales proporciones.

Al margen de la estructura productiva, hubo también errores de cálculo en la planificación estratégica, comprensibles si se tiene en cuenta lo imprevisible de la crisis energética y de los profundos cambios sociológicos que se iban a producir, pero que claramente influyeron en la magnitud del desajuste industrial. Al hacerse proyecciones lineales, no se tuvieron en cuenta factores exógenos tales como el descenso de la tasa de natalidad, el fuerte trasvase del medio rural al urbano y los hábitos de consumo, desplazados hacia otras preferencias con oferta incapaz de atender tales demandas.

La toma de conciencia de la gravedad de la situación se efectúa en 1977, es decir, cuando se firman los Pactos de la Moncloa, en los que los diver-

sos agentes sociales se comprometen a aceptar renunciaciones con el ánimo solidario de frenar el proceso de deterioro en que se hallaba inmersa la economía española. Sin embargo, la política de rentas que surgió de los Pactos nada tuvo que ver con las necesarias reformas estructurales que había que hacer, si bien sirvió como precedente de la llamada «política consensuada», es decir, negociada y aceptada por todos, y que luego hubiera debido impregnar la filosofía de la reconversión.

El segundo impacto de la crisis energética, el de 1979-80, incide en algunos sectores industriales hasta situarlos en posición realmente insostenible. Es el momento en que la crisis española se perfila claramente como industrial, y su consecuencia directa es el aumento creciente del desempleo en este sector de la economía.

En resumen, la estructura industrial española puede hoy definirse como sobredimensionada en ciertas actividades (como ocurre en otros países desarrollados, si bien, en nuestro caso, con la característica de una planificación errónea en la demanda futura), mientras que es, a todas luces, insuficiente respecto a las perspectivas de expansión de determinadas actividades productivas con excelentes posibilidades de futuro, asegurables por la conjunción de los siguientes factores:

- El autoabastecimiento de productos básicos en los que la industria posee una tradición internacional: siderurgia, cemento, construcción naval.

- La disponibilidad de materias primas susceptibles de transformaciones industriales: industrias agroalimentarias, transfor-

mación de minerales, productos farmacéuticos, etc.

- El desarrollo industrial de bienes de consumo basados tradicionalmente en la manufactura: calzados, cerámica, muebles, artesanía.

- Las posibilidades de consolidación y creación de industrias de tecnología avanzada, que pueden abarcar desde el automóvil a los ordenadores, partiendo de la diversidad de productos finales que constituyen la tecnología de la información hasta sus más pequeños componentes (las recientes investigaciones y los proyectos extranjeros en España, en una gama bien amplia, garantizan a estos sectores unas perspectivas reales de desarrollo, competitividad y rentabilidad).

### **3. Factores que determinan la necesidad de la reconversión**

#### *3.1. La alteración de los esquemas tradicionales de consumo*

Todo proceso de reconversión implica cambio, transformación y adaptación a nuevas condiciones que están íntima y profundamente interrelacionadas. Las estructuras productivas han de adaptarse a la mutación tecnológica y a la presencia de nuevos factores, pero, ante todo, han de ser aptas para responder a las solicitudes de la demanda, especialmente si viene originada por una profunda variación de los hábitos de consumo.

En este último punto, el caso español no difiere del de otros países europeos, si bien el proceso ha sido más acelerado, al partirse de plataformas inferior-

res. En los quince años que preceden a la crisis energética de 1973, el consumo ha sufrido transformaciones importantes: la alimentación ha perdido importancia en un 50 por 100 en el presupuesto familiar, con aumento sensible en el número de calorías y de proteínas; los gastos en bienes de consumo duradero se han desplazado y la demanda de otros bienes y servicios para ocio y turismo se ha elevado en el 50 por 100; y se han cuadruplicado el parque automovilístico y la mayoría de los bienes de equipamiento del hogar, con espectacular incremento en los casos de televisores, frigoríficos y aparatos de alta fidelidad.

En la segunda mitad de la década de los años setenta, el consumo de la electrónica comienza a adquirir una importancia destacada. Sólo en Europa, hoy en día, se calcula que entre un 15 y un 20 por 100 del consumo doméstico posee algún componente electrónico. A los productos ya existentes se han añadido los vídeos y las técnicas revolucionarias de la *Hi-Fi*, pero, además, la juguetería electrónica ha desplazado a la tradicional, al igual que ocurre en la fotografía. Se calcula que un tercio del coste de un automóvil actual proviene de sus componentes electrónicos. Y el uso del ordenador personal se generaliza entre los estamentos profesionales europeos.

Las alteraciones en la demanda han producido en la industria un profundo impacto, positivo en muchos casos, al significar creación de nuevas actividades y mercados, y negativo para las industrias productoras de bienes hoy carentes de demanda, y también para aquellas que, cegadas por el *boom*

inmediatamente anterior de algunos productos, se lanzaron a una producción desenfrenada, sin tener en cuenta la previsible saturación del mercado, el impacto de la crisis sobre la capacidad adquisitiva y la profunda modificación de los hábitos de consumo, y sin poseer las dimensiones ni las técnicas adecuadas para hacer frente a competidores más consolidados o con nuevos productos.

### 3.2. *El cambio tecnológico*

Huelga decir que el cambio tecnológico es el factor primordial en las ganancias de productividad a lo largo de períodos suficientemente extendidos, para hacer abstracción de influencias cíclicas.

Obviamente, la creciente preponderancia del factor tecnológico en la economía se traduce en notables distorsiones de la estructura económica tradicional, a todos los niveles de agregación. A título de ejemplo baste mencionar el de las tecnologías de la información, cuyo espectacular desarrollo en los últimos años afecta a un sinfín de patrones de la economía y en las más variadas formas y niveles.

Es clara la necesidad que existe de adaptar nuestra estructura industrial al desafío imparable que representa la introducción y presencia crecientes de las nuevas técnicas. Esto solo, por sí mismo, justificaría una acción decidida de reconversión industrial.

### 3.3. *La división internacional del trabajo: nuevas economías industriales emergentes*

Otro de los factores determinantes de una reconversión industrial en los países desarrollados es, sin duda, la expansión de los países emergentes, cuya dependencia energética es sensiblemente inferior a la de aquéllos, sus costes laborales son incomparablemente menores y, con frecuencia, su dotación natural de materias primas es acorde con las producciones internas.

Pero la competencia industrial de estas economías emergentes no se ha limitado a los sectores o actividades más tradicionales, sino que, dadas sus condiciones de competitividad en los costes, han estado recibiendo importantes aportaciones en inversión extranjera y en tecnología, de forma que se han constituido en competidoras en sectores tan de vanguardia como la electrónica. Todo ello sin olvidar que para algunos países industrializados la competencia proviene o se establece entre ellos mismos. Así Europa se ve «atenazada» entre la competencia de los países emergentes y la expansión tecnológica de los Estados Unidos y Japón.

Y la suma de estas dos competencias, las tecnologías más avanzadas, de un lado, y la existencia de unas condiciones industriales más favorables, de otro, ha constituido la razón fundamental del impacto negativo que las economías desarrolladas de grado intermedio, entre ellas la española, han sufrido tras la pasada crisis económica. Los resultados de ese impacto han supuesto un claro deterioro en su capacidad exportadora, en sus niveles de

autoabastecimiento e independencia tecnológica y, en último término, en sus tasas de crecimiento de la actividad económica global. La necesidad de acomodar la estructura productiva española a estos nuevos condicionamientos de índole mundial refuerza los argumentos en favor de una racional generalización del ámbito de la reconversión industrial.

## II. UNA NUEVA ESTRATEGIA INDUSTRIAL PARA ESPAÑA

### 1. ¿Política industrial o estrategia industrial?

Es frecuente hablar de la necesidad de definir una estrategia industrial y, ante ello, lo primero que se cuestiona el empresario es si esa definición ha de ser la resultante de un conjunto de estrategias empresariales, que contemplen el mercado como el cauce normal de asignación de recursos, o corresponde a los responsables de la política económica del país el diseñar una específica política industrial, de la cual pudiera constituir un subcapítulo la reconversión. Ante este dilema, el empresario responde con la fuerza de una doble evidencia empírica: por una parte, la evidencia de las connotaciones negativas que, en el proceso de adaptación de las empresas a un entorno cambiante, han tenido las rigideces derivadas de una política industrial netamente intervencionista; por otra, la experiencia de que en los países donde no se ha hablado de reconversión industrial es, preci-

samente, donde ésta se ha producido.

La conclusión es clara. El empresario entiende que es la evolución del mercado la que debe servir de guía a cualquier estrategia industrial de futuro, alejando toda tentación estatal de definir cuáles son los sectores a los que otorgar preferencia.

Sin embargo, sería utópico que en la actual situación de la industria en España, donde la tradición intervencionista predominante y la desconfianza en los procesos de asignación de recursos vía precios limitan fuertemente la capacidad de los mercados como instrumento de reconversión, se tratase de ignorar el papel del Estado y la necesidad de que la reconversión se inserte en un marco de política industrial, íntimamente ligada a los restantes factores de la política económica y a la política laboral.

Tendremos ocasión de referirnos más adelante a la acción del Estado y a los riesgos asociados al intervencionismo. Lo que interesa subrayar por el momento es que la realidad de nuestra situación económica y, en concreto, de nuestra industria, imponen la asignación de un cierto papel al Estado, como una pieza más en el conjunto de quienes deben trazar una nueva estrategia industrial.

Entendemos que, como premisa fundamental para la asignación de una nueva misión industrial a nuestro país, es preciso que las autoridades responsables de nuestra política industrial tomen conciencia plena de que España —en ésta como en tantas otras esferas de la actividad económica— no es diferente. Que merced al esfuerzo realizado con anterioridad, y a

pesar de los errores, titubeos y limitaciones de ese esfuerzo, los logros alcanzados, la infraestructura básica resultante, la calidad de sus empresarios, técnicos y trabajadores y la aptitud del sistema financiero disponible, homologables con los existentes en otros países industrializados, son susceptibles de una acomodación no traumática a las nuevas exigencias nacionales e internacionales de la economía. En consecuencia, siguiendo el ejemplo de esos mismos países, España no debería, en principio, excluir a sector alguno de su futura estrategia industrial.

Parece evidente, en primer lugar, que en ese modelo industrial de futuro habrían de encontrar desarrollo adecuado aquellas actividades en las que la disponibilidad de materias primas o las condiciones naturales de nuestro país nos conceden una evidente ventaja sobre nuestros competidores. Así, las industrias agroalimentarias y pesqueras, las de explotación y transformación de minerales, y las relacionadas con el turismo deberían ser objeto de atención preferente a la hora de establecer nuestra misión industrial.

Del mismo modo, en el amplio espectro de las industrias básicas, en las que nuestro país ha conseguido un notable nivel de desarrollo, habríamos de esforzarnos en mantener una presencia eficaz y competitiva, a través de una política de racionalización y redimensionamiento de nuestra estructura productiva, acorde con los nuevos condicionamientos tecnológicos y de mercado.

Finalmente, en lo que se refiere a los sectores de futuro, en los que las exigencias tecnológicas exceden con frecuencia

a nuestras disponibilidades, con independencia de promover con criterios realistas la creación y desarrollo de nuestro patrimonio tecnológico propio, una política económica y social que hiciera atractiva la implantación en España de las grandes empresas internacionales, creadoras o portadoras de las tecnologías necesarias, constituiría, sin duda, el más sólido pilar para el desarrollo de una política industrial en dichos sectores, dentro de los cuales no sería difícil encontrar aquellas parcelas de especialización industrial que mejor se adaptasen a nuestras condiciones locales, y en las que nuestro país pudiera convertirse en proveedor distinguido de un mercado mundial crecientemente internacionalizado.

En cualquier caso, qué duda cabe de que el éxito de las políticas sectoriales, en que hubiera de apoyarse el cumplimiento de nuestra misión industrial, encontraría su mejor aliado en el desarrollo de unas políticas y actuaciones de carácter horizontal que, excediendo del ámbito estrictamente industrial y económico, afectasen al conjunto de las actividades del país, marcando una línea de coherencia con aquellos objetivos. Digamos, a título indicativo, que desde una reforma del sistema educativo y, en concreto, de su parcela universitaria, hasta la culminación del proceso de maduración de las organizaciones empresariales y sindicales, pasando por una política laboral inequívocamente establecida y una política tecnológica basada en criterios de racionalidad selectiva, contribuirían decisivamente a alcanzar las metas propuestas.

## **2. El horizonte Europa**

España está a punto de integrarse institucionalmente en Europa. Por tanto, una rápida ojeada a los objetivos de desarrollo industrial a medio y largo plazo de los futuros socios facilitaría el intento de definir una estrategia industrial para nuestro país.

El informe final del Programa FAST (*Forecasting and Assessment in Science and Technology*), recientemente publicado, sirve para este propósito. En él se señala que los motores de crecimiento del pasado (siderurgia, industria del automóvil, productos químicos y electrodomésticos) o han sido sobrepasados o están actuando en otras áreas geográficas para crecimiento de otros pueblos (industria del automóvil), o están saturados (electrodomésticos) o registran una posición cada vez más vulnerable (productos químicos).

También indica que a los motores del crecimiento actual y futuro (microelectrónica, telecomunicaciones, conservación de la energía, servicios, materiales, biotecnología) será difícil dotarlos del impulso necesario tan rápidamente como sería deseable, aparte de existir el riesgo de que en los próximos años algunos de ellos no lleguen siquiera a iniciar su desarrollo en Europa (algunos sectores clave de la biotecnología). De todo ello, el informe deduce la necesidad de desarrollar una política total que integre los aspectos industrial, científico y tecnológico, y dentro de la cual se asigne un papel importante a la educación y a la formación profesional. Así, dice textualmente: «El cambio es un proceso social global, cuyo tratamiento por segmentos separados es el ca-

mino más seguro para perder su control.»

El objetivo fundamental del citado informe, en su aspecto estratégico, es el proponer que se conceda atención prioritaria a las necesidades de una «sociedad de la información», en la que las tecnologías de la información, en su papel de sistema nervioso de la sociedad, conducirán a una sociedad enteramente distinta de la actual. También concede esa misma prioridad a la «bio-sociedad», basada en la gestión de sistemas auto-organizados para el sostenimiento y enriquecimiento de la vida y de los designios humanos, sociedad cuyo apoyo tecnológico reside, naturalmente, en la biotecnología. Consideramos, por tanto, como inexcusable el que España asuma estas conclusiones, ya que estimamos que son básicas para, dentro de la CEE, perfilar una estrategia industrial a medio y largo plazo.

## **III. EL PROCESO DE RECONVERSION EN MARCHA. EL ORDENAMIENTO LEGAL**

Las primeras decisiones gubernamentales en materia de reconversión industrial datan de 1979. Con cierta improvisación y heterogeneidad, se logran acuerdos individualizados entre grandes empresas o grupos de empresas industriales y la Administración. Los pasos dados no trataban de reconvertir, sino de permitir la supervivencia de los entes empresariales.

En 1980 se publica la primera disposición reconversora que,

aunque negociada con las empresas protagonistas, puede considerarse de ámbito sectorial: el Real Decreto 2.200/1980, de 26 de septiembre, sobre «Reestructuración de los electrodomésticos de línea blanca». A este Decreto siguió el de «Reconversión industrial del subsector de fabricación de aceros especiales», Real Decreto 2.206/1980, de 3 de octubre, que se proponía salvar una considerable cantidad de puestos de trabajo y mantener un importante nivel de exportación. El último Real Decreto aislado es el 878/1981, de 8 de mayo, para la «Reconversión de la Siderurgia Integral», que fue considerado básico y estratégico: se trata de una norma específica diseñada para la crisis de un sector, si bien contempla acciones financieras y laborales más ambiciosas que en los textos precedentes.

El conjunto de los decretos enunciados posee el denominador común de la excepcionalidad, basada en la crisis de los sectores afectados y en la urgencia de su inmediata resolución. La toma de conciencia por la Administración de la proliferación de situaciones similares y de la necesidad de una norma marco con rango de Ley, fue la razón del Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, cuya vigencia temporal se extendía hasta finales de 1982 y que significó el origen de la política de reconversión en España. Asimismo, fue la base, con algunas modificaciones y aportaciones, de la Ley 21/1982, de 9 de junio, que rigió la política reconversora hasta la promulgación de la legislación vigente.

En el Real Decreto-Ley de junio de 1981 se establecían medidas financieras, fiscales y laborales en relación con la re-

conversión. Una de sus grandes lagunas fue la omisión de los aspectos tecnológicos, de investigación y desarrollo, que posteriormente fueron contemplados en la Ley 21/1982, al referirse a que los planes deberían incluir la «organización de la investigación aplicada y la innovación tecnológica dentro de las empresas y los sectores». Excepto en este aspecto, y con escasas modificaciones, los contenidos del Real Decreto-Ley 9/1981 y de la Ley 21/1982 son muy análogos, y ambos aparecen enfocados a paliar la ausencia de demanda y el exceso de capacidad productiva.

Tanto en la Ley como en los mencionados planes de reconversión, la financiación de las acciones adoptadas corre fundamentalmente a cargo de los Presupuestos del Estado, mientras que con anterioridad la mayor parte de los recursos se obtenían vía financiación preferente a través de los coeficientes obligatorios.

Si bien hay que valorar positivamente los logros alcanzados en sectores de situación crítica gracias a la adopción de estas medidas, hay que señalar, igualmente, el grado de insatisfacción y descontento producido entre los diversos agentes sociales implicados. Así, las centrales sindicales consideraron las tímidas medidas de flexibilización del mercado de trabajo como una amenaza para la seguridad en el empleo, y las obligatorias limitaciones salariales — establecidas ante la evidencia de pérdidas crecientes — como un deterioro en su capacidad adquisitiva real, olvidando que la reducción del excedente empresarial durante los seis años precedentes era la causa fundamental de la caída de la inver-

sión y del aumento del desempleo. De otra parte, las organizaciones empresariales consideraron la Ley como excesivamente intervencionista, dadas las amplias atribuciones que en ella se reserva el Estado en relación con la viabilidad e instrumentación de un plan específico en detrimento de la norma de neutralidad que, en general, debe presidir la acción del Estado.

En 1982, y tras la toma de posesión del nuevo gobierno, se otorga inmediata prioridad a la reconversión industrial, y el Ministerio de Industria y Energía se propone acometerla con rapidez. Las nuevas decisiones tuvieron en cuenta lo actuado hasta la fecha, pero hubieron de introducir «importantes modificaciones en relación con el régimen anteriormente vigente», como señala la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, de Reconversión y Reindustrialización, y, posteriormente, la Ley 27, de 26 de julio de 1984. Ambas normas limitan su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1986, sin perjuicio de la subsistencia de las medidas previstas en cada plan concreto.

Ya en la exposición de motivos se destacan: «la articulación a nivel legal del procedimiento para la declaración de un sector en reconversión», los «créditos participativos», la «previsión de medidas activas frente a los efectos negativos derivados de los procesos de ajuste, a través de los Fondos de Protección de Desempleo y de las zonas de urgente reindustrialización», así como «la promoción de la innovación tecnológica», a través de una nueva configuración del CDTI.

Parece, pues, conveniente que realicemos algunas observaciones a distintos aspectos generales de la nueva legislación. El Real Decreto-Ley 8/1983 ha recibido aún mayores críticas de los agentes sociales que la Ley 21/1982; se argumenta que, en su afán de satisfacer a las partes implicadas, no ha llegado a cubrir las aspiraciones de ninguna de ellas. Por otra parte, la nueva normativa adolece de la misma ambigüedad que la precedente, dejando la materialización de los aspectos más importantes a los planes específicos posteriores y a las reglamentaciones que dicte la Administración, y se basa de manera manifiesta en la Ley 21/1982, si bien en determinados aspectos introduce modificaciones fundamentales. Así, por ejemplo:

a) Concede mayor atención al desarrollo de la investigación y la tecnología, a través de la transformación del CDTI.

b) Contempla la creación de Zonas de Urgente Reindustrialización.

c) Otorga mayor protagonismo al Estado en todas las funciones decisorias de aprobación, gestión, control y seguimiento, sanción, etc., particularmente cuestionables en relación con las sociedades de reconversión y los préstamos de carácter participativo, considerados por algunos como una posible vía de nacionalización encubierta.

d) Establece mayores garantías en los aspectos laborales que, favoreciendo las reivindicaciones de las centrales sindicales, no llegan a satisfacerlas e impiden la necesaria flexibilidad en el mercado de trabajo.

En relación con estos cuatro aspectos innovadores, cabe mencionar lo siguiente:

1.º La transformación del CDTI se ha considerado, por parte de algunos sectores directamente afectados, como una relativa ingerencia en la iniciativa privada y en el mercado.

2.º La creación de Zonas de Urgente Reindustrialización recuerda la filosofía de los Polos de Desarrollo de Promoción industrial, con la salvedad de que mientras éstos se encaminaban al desarrollo inicial de zonas no industrializadas, las nuevas zonas que pueden acogerse a la actual normativa son las más afectadas por la quiebra de determinados sectores.

3.º El papel preponderante del Estado ha suscitado severas críticas de las organizaciones empresariales, pues la Ley actual otorga funciones sensiblemente más amplias a la Administración que la Ley 21/1982 y, por tanto, genera un amplio descontento entre los defensores de la economía de mercado.

4.º Las centrales sindicales mayoritarias adoptaron posturas contrarias al Real Decreto-Ley de 30 de noviembre de 1983, aunque posteriormente alguna de ellas suavizó su postura en el campo institucional. Y, por otro lado, la necesaria flexibilidad del mercado de trabajo, recomendada unánimemente por los informes de la OCDE y el FMI, no se ha logrado más que muy tímidamente, aún en los casos extremos de sectores sometidos a reconversión industrial.

Merece anotarse que, entre los criterios que informan la nueva política de reconversión, se hace mención a la «diferenciación entre política de reconversión y política de promoción industrial», aunque ésta «es, sin embargo, en gran parte, de or-

den expositivo, ya que en la práctica ambas políticas son difícilmente separables». Es decir, no queda muy claro si la intención del legislador es otorgar un papel derivado a la promoción o si, como parece deducirse, la reconversión conduce automáticamente a la reindustrialización, con lo cual quedarían invalidadas gran parte de las críticas sobre las disposiciones precedentes.

También, y como una nota de esperanza, habría que resaltar dos puntos en que parecen estar de acuerdo todos los agentes económicos, sociales e institucionales, relacionados con el proceso reconversor. En primer lugar, una total coincidencia «en todos los frentes sociales en que la reconversión hay que llevarla adelante», aunque «puede haber desacuerdos en la forma en que se haga», en palabras de un destacado sindicalista. Y en segundo, la coincidencia en invocar los conceptos de solidaridad y sacrificio.

Tanto la Administración como las organizaciones empresariales, las centrales sindicales y los partidos políticos han asumido la necesidad de este proceso de ajuste para la supervivencia del sistema económico. Y es de esperar que los problemas de la reconversión se ataquen con un auténtico espíritu de solidaridad y los sacrificios inherentes se distribuyan con equidad entre todos los estamentos implicados.

#### IV. LA ACTUACION CARA AL FUTURO

##### 1. Condicionamientos y directrices de las acciones

###### 1.1. *El entorno y sus rigideces*

A pesar del modelo económico adoptado constitucionalmente por España, la presencia de determinados factores retrasa o hace imposible el que la economía se adapte a los cambios habidos en el entorno, especialmente debido a rigideces estructurales en el sistema. Tales rigideces afectan, en mayor o menor medida, a la práctica totalidad del sistema económico, en el marco del limitado grado de apertura que la economía española posee. De la serie de rigideces presentes en el sistema, las que afectan al mercado de trabajo y al sistema financiero adquieren especial relevancia en relación con el proceso de reconversión industrial. El mercado de trabajo sigue siendo uno de los elementos cuya ordenación institucional ofrece mayores diferencias en relación con los esquemas vigentes en los países occidentales. Diríamos más, el cambio institucional, introducido a raíz de la reforma política iniciada en 1976, ha añadido ciertos factores de rigidez a su libre funcionamiento, especialmente en lo que atañe a la reducción de la flexibilidad de la estructura salarial.

Con carácter general, el ajuste del mercado de trabajo a la situación de crisis se ha ido produciendo con lentitud y retraso. El criterio de fijación de los salarios contractuales, en función de la inflación, ha sido el prin-

cipal mecanismo de determinación salarial y la concertación social, el instrumento válido para la flexibilización, si bien sería conveniente perfeccionarlo en el sentido de conseguir la estabilidad de salarios en un horizonte temporal más dilatado que el anual. Por lo que respecta a los ajustes de empleo, inherentes a toda reconversión industrial, deberían ir por el camino de la progresiva reducción de sus costes fijos, orientándolos igualmente hacia la supresión de los obstáculos a la movilidad de la mano de obra, a una mayor apertura en los mecanismos de selección y promoción del personal y a una mayor utilización de la formación profesional, como agente de una mayor movilidad de la mano de obra.

Por su parte, el sistema financiero, a pesar de las medidas de liberalización adoptadas a partir de 1977, continúa sometido a un fuerte intervencionismo que añade rigideces importantes a la estructura económica.

Como elementos esenciales del proceso continuo de liberalización del sistema financiero, habría que considerar la sustitución de los actuales mecanismos de actuación del Banco de España sobre la banca privada en materia de coeficientes obligatorios. Sólo en el marco de una amplia liberalización del sistema financiero adquiriría coherencia el solicitar la voluntaria participación de la banca privada en la financiación del proceso de reconversión industrial.

###### 1.2. *La acción del Estado en el proceso reconversor: los riesgos asociados al intervencionismo estatal*

La reconversión industrial requiere la asignación de cuantiosísimos recursos y éstos son limitados; además, la necesidad de incrementar la economicidad en el empleo de los recursos disponibles se acrecienta a medida que disminuye la tasa de crecimiento del producto agregado.

En la asignación de recursos puede optarse, en teoría, por tres vías:

- 1) Asignación vía mercado.
- 2) Solución intervencionista.
- 3) Opción intermedia.

Tuvimos ocasión de ver cómo, a pesar del deseable protagonismo del mercado, el realismo impone en nuestro caso la opción intermedia para hacer frente de manera inmediata a los impactos más urgentes de la reconversión industrial. Debemos entonces preguntarnos cuáles es el papel del Estado y cuáles deberían ser sus límites a juicio del empresariado.

En primer lugar, la correcta asignación de los recursos públicos deberá obedecer a una serie de criterios claros y precisos:

a) Utilización del sector como unidad del proceso reconversor.

b) El establecimiento de prioridades, dada la escasez de recursos.

c) El tratamiento simétrico de los sectores público y privado, ya que ambos estarán utilizando recursos comunes.

d) El empleo de los criterios de viabilidad económica y rentabilidad, a medio y largo plazo, como condición imprescindible para optar a las ayudas de reconversión.

e) Limitaciones a las ayudas, especialmente en su temporalidad.

Por otra parte, dada la evolución reciente y esperable del mercado de trabajo, es difícil que cualquier política de reconversión industrial pueda tener éxito en ausencia de un conjunto apropiado de políticas de mercado de trabajo. Si la política de reconversión se plantea como un conjunto de acciones encaminadas a la defensa de puestos de trabajo, en lugar de como instrumento insustituible para fortalecer esquemas productivos económicamente viables, tal política no puede alcanzar ningún resultado válido —ni siquiera en el mantenimiento del empleo existente.

Es obvio que la atención a las implicaciones sociales del cambio industrial es inseparable de las acciones capaces de producirlo. Se plantea así el problema de buscar un difícil punto de compatibilidad entre dos objetivos: la promoción de la eficiencia en el contexto de una economía abierta (objetivo de política industrial) y la atención a las consecuencias sociales de la misma (objetivo de política social). Este problema es el que hace difícil en extremo el diseño, y más aún la instrumentación, de una política industrial eficiente.

En cualquier caso, la intervención del Estado habría de ser neutra, controlable y eficaz. Lamentablemente, no parecen ajustarse a estos principios las disposiciones vigentes en la mate-

ria, y en especial el Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, y su ratificación por Ley 27/1984, de 26 de julio, ya que en dichas disposiciones se asignan al Estado amplias atribuciones en la toma de decisiones, tanto sobre la viabilidad de un plan como sobre la forma de instrumentarlo, sus metas y periodicidad, los ajustes laborales necesarios y los fondos públicos aplicables, cobrando un protagonismo superior al que se reservaba en disposiciones anteriores en todas las funciones de aprobación, gestión, control y seguimiento. Este extremo se hace particularmente evidente al definir la creación y funcionamiento de las sociedades de reconversión. No parece, por tanto, fuera de lugar la reserva, planteada reiteradamente por distintos estamentos económicos y sociales, sobre la incompatibilidad de las disposiciones vigentes en materia de reconversión industrial con el modelo de economía de mercado adoptado constitucionalmente por nuestro país.

### 1.3. *Políticas horizontales/políticas sectoriales*

Cabría establecer una separación entre las políticas sectoriales y las políticas horizontales aplicables al proceso de reconversión. Las primeras, enfocadas a solucionar la problemática de sectores específicos que se han visto especialmente afectados por el proceso de reestructuración industrial. Y las segundas, concebidas a largo plazo, para prever reajustes espontáneos y obviar, así, soluciones urgentes de carácter traumático.

Dentro de una política económica y social que concibiera

la reindustrialización como un proceso permanente, en el que existe una interrelación entre la empresa y las instituciones, al margen de actitudes políticas concretas y temporales, podrían mencionarse, entre otras, las siguientes acciones:

- Una política educativa flexible para la autoadaptación de las demandas y ofertas de trabajo, con fomento de nuevas profesiones, adaptación de programas académicos y coordinación entre organismos empresariales y responsables de la política educativa.

- Una política de investigación orientada a la creación de tecnologías susceptibles de desarrollo a largo plazo.

- Un tratamiento flexible de los flujos de tecnología para que la industria española aproveche al máximo la aportación extranjera, al tiempo que permita la exportación de tecnologías españolas al exterior.

- Un tratamiento solidario, responsable y exigente de la productividad industrial, lo que supone: aumento de rendimientos, disminución del absentismo y flexibilidad en los modelos de adaptación a las circunstancias temporales o espaciales por las que atraviesan las empresas.

- Un esquema salarial dinámico, por el que se ajusten las retribuciones a los resultados obtenidos.

### 1.4. *Sectores crepusculares/sectores emergentes*

La distinción entre sectores crepusculares y emergentes no pasa de ser un juego puramente académico. En el mundo de la industria no hay sino una ley

de vida: sólo perviven las industrias necesarias, cuyos productos son imprescindibles para la vida económica de una sociedad. En definitiva, las industrias restantes, las que producen objetos no deseados, desaparecen.

Por ello, toda política de reindustrialización ha de ser necesariamente selectiva, porque pretender mantener o reflotar industrias con problemas permanentes de demanda, y, en consecuencia, sobredimensionadas en su capacidad productiva y en sus plantillas, resulta una tarea anacrónica y, desde luego, antieconómica. Diremos más, tanto los países de más nivel tecnológico como las economías emergentes están orientando todos sus esfuerzos hacia actividades con futuro.

Al referirnos a sectores crepusculares, hay que distinguir entre los condenados a desaparecer por razones tecnológicas o de ausencia de demanda, y aquellos otros que, debiendo mantener su actividad, se encuentran temporalmente sobredimensionados, debido a una planificación errónea, aparecida en coordenadas de expansión de décadas precedentes.

Entre los sectores emergentes, habrá que atender a las áreas de interés prioritario para los países desarrollados y, en particular, para los de la Comunidad Económica Europea, entre las que se encuentran, entre otras, las tecnologías de la información y la biotecnología.

El futuro industrial habría que encararlo como un intento de readaptación de las sociedades a la crisis energética, estructurado sobre un sistema de interrelación facilitado por las tecnologías de la información, y orientado fundamentalmente a

la explotación de nuevos campos de investigación para la apertura de posibilidades industriales en las que España debe participar activamente, como ya lo viene haciendo en determinados proyectos internacionales.

### 1.5. *Empresa pública/ empresa privada*

En la dicotomía empresa pública-empresa privada es preciso atribuir a aquélla un papel complementario de la iniciativa privada, si ha de atenderse al mantenimiento de los principios básicos de la economía de mercado. Con frecuencia se aducen razones —el interés nacional o los motivos estratégicos— para justificar la presencia de la empresa pública en un determinado sector, pero en este caso, válido en el contexto de la política general del país, la actuación de la empresa pública tendría que respetar las reglas del mercado. De no ser así, si la empresa pública goza de ventajas relativas —vía créditos preferentes o vía subvenciones de pérdidas—, la iniciativa privada se vería expulsada de ese campo de actividad en que eventualmente pudiera coexistir con la pública.

La legislación vigente atribuye un papel protagonista a la empresa pública en el proceso de reindustrialización español, al considerarla como «instrumento empresarial para la promoción industrial de nuevas actividades», «para la recolección de excedentes de mano de obra procedentes de sectores en reconversión» y «para promover y realizar actividades de tecnologías nuevas o avanzadas que reconstituyan el tejido industrial en el nuevo entorno económico-tecnológico de la postcrisis».

Por otra parte, cuando se expresa que «por su tamaño, diversificación y respaldo financiero estatal (puede y debe asumir mayores niveles de riesgo que las empresas privadas...)» se está enunciando un quebranto de las reglas de la competencia respecto a la empresa privada, especialmente cuando se habla de «respaldo financiero estatal» en un momento en que la expansión del déficit público aconseja contenciones presupuestarias, fundamentalmente en el gasto corriente, respetando los planes de inversión pública. Por último, afirmar que «la empresa pública es la que posee una mayor flexibilidad de actuación y capacidad de incorporación de nuevas técnicas de gestión», es algo que está por demostrar.

La realidad está mostrando, más bien, un panorama que dista mucho de los objetivos enunciados. El fracaso práctico de la reconversión en las escasas empresas públicas en que se ha acometido viene a sumarse a otros efectos perturbadores del protagonismo directo del Estado en la economía.

### 1.6. *La reconversión permanente: una alternativa a la reconversión puntual*

En el ámbito de la competencia perfecta, donde el mecanismo de precios es el instrumento de asignación de recursos y los factores que intervienen en la producción gozan de un elevado grado de movilidad, no se plantean reconversiones de tipo puntual, más que como excepción y a corto plazo; pues la presión de la competencia conduce a las empresas a ajustes

continuos, como respuesta a las modificaciones a que los mercados obligan.

De hecho, en un modelo de competencia perfecta, el grado de rigidez o de adaptabilidad de la estructura industrial es el determinante de la naturaleza y el alcance de sus problemas de reconversión: si el sector industrial es flexible, la reconversión es continua; en caso contrario, es un problema al que hay que hacer frente en un determinado momento y ante unos determinados acontecimientos.

En términos generales, la estructura industrial española cuenta con un grado limitado de flexibilidad, y la conjunción, a lo largo de los últimos años, de los factores analizados anteriormente ha situado a numerosos sectores y empresas en una situación difícil y compleja, siendo de destacar la rapidez con que se ha producido y agudizado este fenómeno distorsionante.

No se puede ocultar que la reducida movilidad del factor trabajo es lo que, con mayor frecuencia, coloca a las empresas en situación crítica y, al mismo tiempo, el principal obstáculo para salir de la misma. Esta circunstancia, en un contexto de alto nivel de desempleo, y la escasa tradición y alcance que la asignación de recursos vía precios tiene en España, son los que limitan la eficacia del mercado como agente de la reconversión industrial.

La vía de acciones que se ha venido siguiendo hasta ahora, en un punto indefinido entre mercado e intervención administrativa, es susceptible de mejoras sustanciales en cuanto a las ayudas externas destinadas a

operaciones de salvamento. Pero una política decidida de progresiva liberalización del mercado de trabajo resulta imprescindible para dotar al procedimiento de la eficacia necesaria. En cualquier caso, el concurso de acciones encaminadas a incrementar el grado de flexibilidad de la estructura productiva en su conjunto constituye el elemento básico de una política de reconversión industrial de naturaleza permanente.

## **2. Componentes fundamentales de una política de reconversión**

### *2.1. Una política de demanda*

Cualquier política de reestructuración de la producción industrial, de la oferta, viene condicionada por las solicitaciones espontáneas del factor demanda. Desde los factores estratégico-políticos hasta la alteración de los esquemas de consumo público o privado han fijado, internacionalmente y en términos de una economía de mercado, las orientaciones oferentes de la actividad industrial y empresarial, y, en último término, de las decisiones y determinantes de factores creativos de empleo.

En España, la incidencia de estas variables ha sido especialmente significativa, ya que la estructura de los mercados se ha alterado profundamente en los últimos años a causa de la recesión interna y de los esfuerzos empresariales hacia la penetración en los mercados exteriores, ante la ausencia de demanda interior. Sin embargo, no cabe imaginar que el sector exterior pueda ser la panacea que

supla la insuficiencia de la demanda interna por mucho que las actuales tendencias del tipo de cambio favorezcan nuestro comercio.

Las exportaciones físicas significan el 12 por 100 del Producto Interior Bruto y no alcanzarán la necesaria competitividad exterior si no se sustentan en una economía de escala, que exige el necesario dimensionamiento y soporte en la demanda interna.

### *Por una expansión selectiva de la demanda interna*

La demanda interna está integrada: 70,5 por 100 por el consumo privado, 15,5 por 100 por la inversión privada, 11,6 por el consumo público y 2,7 por 100 por la inversión pública. Un análisis de sus incrementos previsibles para los próximos años lleva, en primer lugar, a la conclusión de que no caben incrementos espectaculares del consumo privado, a causa de la política industrial anti-inflacionaria de rentas; en segundo, la inversión privada, paralela a la propensión al ahorro, se encuentra retraída por la presión fiscal directa, por la carencia de instrumentos idóneos y fórmulas suficientes de intermediación financiera, y por los reducidos márgenes de rentabilidad. El empresariado, ante la depresión de la demanda interna, orienta sus inversiones hacia una mayor productividad y una lógica reducción de los costes salariales.

Del consumo público cabe esperar un crecimiento moderado, a causa de los previsibles esfuerzos de contención de la Administración para lograr una disminución del déficit presupuestario. La inversión pública ha

mantenido en los últimos años una tasa de crecimiento aceptable, pero su orientación resulta discutible.

El llamado efecto «locomotora» de la inversión pública, en una situación como la presente, debe orientarse hacia inversiones que, con efecto multiplicador, provoquen una generación de actividad, demanda, inversión y creación del empleo en aquellos sectores privados que respondan y puedan responder al efecto inducción de la iniciativa pública. La inversión pública ha de seguir criterios extremadamente selectivos y de futuro, que ponderen los efectos sociales, económicos, financieros y comerciales de su acción, y en los que se conjuguen las actividades tradicionales con las de nuevas tecnologías, como lo hacen los países de la CEE.

## 2.2. *Una política de dimensión*

La aceleración de los cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos, determinantes de la necesidad de la reconversión industrial, es causa de una profunda incertidumbre sobre la orientación de la inversión, que se incorpora al proceso como factor perturbador adicional y se traduce en la aparición de desajustes entre oferta y demanda.

De aquí la necesidad de acometer un ajuste cuya naturaleza puede explicarse a partir de dos exigencias fundamentales:

1.<sup>a</sup> Se trata de modificar los medios de producción, mediante un ajuste tecnológico que permita reducir costes, en la medida necesaria, para hacer frente a la competencia inter-

nacional y a la creada por bienes y servicios sustitutivos.

2.<sup>a</sup> Implica modificar la naturaleza de las líneas de producción, reorientando la actividad productiva hacia aquellos segmentos, nuevos o renovados, donde se pueda mantener una ventaja comparativa.

Dicho ajuste industrial supondrá, según los casos, reducir la capacidad productiva de determinados sectores, expandir otros, concentrar plantas y empresas, modificar el volumen y la cualificación de la mano de obra, etc. En cualquier caso, exige, como condición indispensable, aumentar el grado de movilidad de los factores de producción —capital y trabajo— entre sectores, áreas geográficas y empresas, mediante una puesta a disposición del proceso de reconversión de instrumentos ágiles y eficaces que faciliten la movilidad del trabajo y la adecuada canalización de los recursos financieros necesarios. En este marco, adquiere protagonismo la fusión o desaparición de empresas como medio de redimensionar la capacidad productiva de acuerdo con los nuevos condicionamientos tecnológicos y de mercado.

### *La dimensión empresarial: Integraciones y asociaciones. Aspectos legislativos*

El régimen fiscal de las fusiones de empresas se ve regulado por la Ley 76/1980, de 28 de diciembre, y su Reglamento, de 21 de julio de 1981. A efectos fiscales, el concepto de fusión es más amplio que a efectos mercantiles, ya que se considerarán como tales a las escisiones o segregaciones de empresas

que puedan describirse como fusiones parciales. La figura de escisión de empresas puede tener una importancia considerable en los procesos de integración y, por ello, sería deseable que fuera recogida igualmente en la legislación mercantil.

Por otra parte, la legislación fiscal en materia de fusiones presenta un factor de incertidumbre respecto al coste fiscal de la fusión, al otorgar a la Administración la discrecionalidad en la concesión de las ventajas fiscales legalmente previstas. Por tanto, sería deseable sustituir esta discrecionalidad por un criterio de aplicación automática de las normas.

Un tímido avance en esa dirección aparece con el Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, y subsiguiente Ley 97/1984, de 26 de julio, al prever que los porcentajes de modificación a aplicar en los impuestos devengados por la fusión se fijarán en los Reales Decretos de reconversión, si bien se mantiene intacto el complicado trámite administrativo de la concesión de los beneficios fiscales. Sería muy de desear una simplificación y agilización de los expedientes de fusión y segregación, cuya duración es excesiva y provocan en las fusiones un período inicial transitorio que produce retrasos en las necesarias adaptaciones y que, en ocasiones, determinan la hibernación del intento de fusión. Entendemos que procedería la promulgación de un marco jurídico completo, vía Ley especial, en el que se regulasen todos los aspectos —mercantiles, laborales, fiscales y administrativos— y en el que lo discrecional quedase reducido al mínimo inevitable.

### *El derecho a desaparecer*

En general, se considera la decisión empresarial del abandono de una determinada actividad como algo negativo para la sociedad, en perjuicio de los trabajadores y de la actividad económica en su conjunto. Sin embargo, teniendo en cuenta el interés general y la aceleración del desarrollo tecnológico industrial, así como las reglas que rigen una economía de libre mercado, las consecuencias de una decisión de tal naturaleza no tiene por qué ser necesariamente negativas.

Si nuevos productos, nuevas materias y nuevas demandas sustituyen temporalmente, y, en general, para mejorar, a los precedentes, resulta lógica una readaptación de la industria que, en ocasiones, y por traumático que pueda parecer, implicará la desaparición de un sector. La transformación estructural del siglo XIX se llevó a cabo mediante la desaparición de empresas que no pudieron sobrevivir al cambio y que, ante la pérdida de rentabilidad, obligaron al empresario a cerrar sus puertas. En una economía de mercado como la que vivimos, la ausencia de beneficios impide el mantenimiento de una producción inadecuada.

Obligar al empresario a permanecer, incluso otorgándole ayudas y subvenciones, en actividades sin futuro, resulta anacrónico y comporta, además, un coste social recurrente que, a largo plazo, resulta más elevado que el que puede derivarse del abandono de una empresa inviable.

### *2.3. Una política tecnológica*

No es preciso destacar la ineludible necesidad del ajuste tecnológico, tanto si se le considera como factor autónomo de la política económica o como integrante de la política de reconversión industrial. Recordemos que la innovación tecnológica, origen de desajustes en estructuras, productos y procesos productivos, se configura como clave para solucionar los problemas derivados de dichos desajustes.

La política tecnológica constituye la llave maestra para conseguir la especialización productiva a que España debe aspirar como medio de reforzar su precaria situación dentro del esquema de división internacional de trabajo. También es el único camino para consolidar su crecimiento y crear nuevos puestos de trabajo y afirmar su posición entre los países industrializados. Y es, además, tema que adquiere particular relevancia ante su próxima integración en la Comunidad Económica Europea.

#### *Estímulo a la innovación tecnológica*

Las recientes disposiciones en materia de reconversión y reindustrialización han tratado de rectificar posturas precedentes en este punto, al dedicar un capítulo específico a la «Promoción de la innovación tecnológica», contemplando una serie de medidas que representan mejoras sustanciales en relación con disposiciones anteriores. Aparte de los beneficios fiscales que la nueva legislación concede a las inversiones destinadas a actividades de investigación y desarrollo, la transformación en entidad de derecho público y la

potenciación del CDTI, constituye una pieza importante de la innovación.

Al parecer, existe voluntad política de superar los errores y las negligencias del pasado, así como de que esta oportunidad no se transforme en un nuevo y fallido intento de poner en marcha un plan coherente en favor del desarrollo tecnológico nacional, sabiendo, como todos sabemos, que los resultados sólo se recogen a medio y largo plazo, y no ignorando la existencia de grupos con puntos de vista o intereses contrapuestos a la orientación y el contenido de un plan de tal naturaleza.

#### *Las tecnologías avanzadas. El papel de la inversión extranjera*

Igualmente, parece existir un sentimiento unánime sobre la necesidad de otorgar una prioridad absoluta a los sectores con futuro y sobre la necesidad paralela de abandonar o remodelar las actividades industriales carentes de perspectivas económicas. Estos sectores con futuro corresponden, en buena medida, a bienes de ciclo de producto, con alto componente de investigación y desarrollo y tecnologías no convencionales. En trance de seleccionar los sectores de tecnología avanzada llamados a absorber un 50 por 100 del empleo total antes de finalizar esta década, también parece existir unanimidad en considerar al sector de las tecnologías de la información como uno de los que ofrece una mayor potencialidad inmediata.

Las tecnologías de la información constituyen un componente fundamental de la economía contemporánea a nivel mundial.

Su volumen actual de actividad y las tasas de crecimiento previsible a lo largo de la presente década permiten asegurar que su volumen de negocios alcanzará la cifra de 500.000 millones de dólares en 1990, consolidándose el sector como uno de los más importantes de la economía mundial al aproximarse el siglo XXI.

Según datos comunitarios, el 70 por 100 del PIB de la CEE viene actualmente influido, de una forma u otra, por las tecnologías de la información, y no sorprende que las autoridades comunitarias les hayan prestado atención preferente, transfiriendo a las mismas los recursos que el sistema económico libera como consecuencia de los obligados ajustes a que deben someterse las industrias clásicas.

La política comunitaria, en este campo, se estructura sobre un conjunto de medidas que tienden a configurar un «espacio europeo» —de mercado, industrial y tecnológico— para su desarrollo. La creación de ese espacio europeo parece alcanzable mediante una acción coordinada en la microelectrónica y las telecomunicaciones y en el refuerzo de la investigación y desarrollo que se contempla en el programa ESPRIT, al que se asignan 1.500 millones de ECUS.

La incorporación de España a la CEE hace a nuestro país particularmente sensible a las políticas comunitarias en relación con este sector tan estratégico, llamado, por una parte, a alcanzar crecientes niveles de desarrollo y de penetración en otros sectores económicos, y, por otra, sometido a profundos desajustes estructurales derivados de la acelerada innovación tecnológica. La reciente aprobación

del Plan Electrónico e Informático Nacional (PEIN) y las acciones de reconversión de determinados subsectores y empresas constituyen índices alentados de la decisión de situarnos en condiciones adecuadas para afrontar el ingreso en la Comunidad Económica Europea.

Aunque no es éste el lugar oportuno para su análisis, no podemos dejar de citar la sombra que se cierne sobre tales perspectivas si en la ordenación de las telecomunicaciones prosperase el criterio intervencionista y regulador que subyace en los proyectos gubernamentales en curso cuando esto se escribe, en contra de la política de desregulación que se abre paso en los países avanzados.

#### 2.4. *Una política de financiación*

##### *El papel de la banca privada*

En nuestra realidad económica presente, en la que una política económica eficaz en la contención de la inflación y en la moderación salarial ha logrado una estabilización relativa del sector exterior, pero no ha sabido resolver los problemas fundamentales del paro y de la ausencia de inversiones, hay que mencionar el papel del sistema financiero en el proceso de reconversión y aludir, muy especialmente, a las limitaciones que condicionan la actitud de la banca privada en este punto.

A pesar de los esfuerzos liberalizadores, factores exógenos y endógenos aparecidos en los últimos tiempos han impedido la necesaria transparencia y flexibilización de los mercados e instrumentos financieros. Entre los primeros, mencionemos el alza

de los tipos de interés en los Estados Unidos y la consecuente distorsión que ha originado en los mercados internacionales de capitales. Su incidencia en los tipos de interés y en la capacidad de financiación de la economía española en los mercados internacionales es sobradamente conocida. Y entre los segundos, de componente estructural muy acusado, hay que mencionar la financiación del déficit del sector público, cuyas consecuencias más inmediatas han sido: un deterioro del acceso del sector privado a los mercados financieros, una incidencia aún más grave en la financiación del capital de riesgo y una ausencia casi absoluta de la financiación a largo plazo. No obstante los esfuerzos del gobierno por controlar el crecimiento del déficit presupuestario, éste ha mantenido una constante tendencia al crecimiento que ha exigido un aumento paralelo de la financiación en mayores volúmenes y en condiciones cada vez más competitivas y excluyentes para la financiación privada —se reducen los plazos de amortización y se elevan los tipos de interés. La sustitución de los Certificados de Regulación Monetaria —vida media, tres meses— por pagarés del Tesoro —un año de amortización— no ha resuelto este problema y son previsible nuevas medidas que tiendan a sustituir a éstos últimos por instrumentos a mayor plazo —tres y cuatro años.

La situación presente en las instituciones financieras privadas se caracteriza por un elevado grado de intervencionismo a través del Banco de España, en el que los coeficientes obligatorios ascienden al 51,5 por 100 de los pasivos, cuando en la situación precedente eran del

32,75 por 100, y con las disposiciones vigentes ese nivel podría elevarse incluso hasta el 53,5 por 100. Por su parte, el coeficiente de las inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorros se ha situado en el 47,25 por 100 en 1984, debido, fundamentalmente, a la introducción del coeficiente a aplicar a pagarés del Tesoro. La consecuencia de ello es un retraimiento del crédito al sector privado y una extensión desmesurada del crédito al sector público.

Por otra parte, el papel de los intermediarios financieros dentro de los mercados nacionales es mínimo. La Bolsa, a pesar de las actuales recuperaciones, es un instrumento de poca incidencia en la aportación de capital de riesgo a las empresas. El mercado de letras ha desaparecido antes de consolidarse. Y los pagarés de empresa, generalizados en Europa, se ven limitados por las crecientes emisiones del sector público, en condiciones inalcanzables para la actividad empresarial, y los escasos niveles de excedentes obtenidos.

De esta breve exposición no debe deducirse que haya que excluir al sector financiero del necesario esfuerzo solidario y global que la reconversión exige. Las mismas implicaciones de los componentes sociales, empresariales y públicos de la producción deben ser compartidas por las instituciones financieras. Sin embargo, ello no presupone que su contribución tenga que ser obligatoriamente prefijada por las autoridades públicas, ni deba significar un nuevo escalón en la intervención de la autoridad monetaria. La colaboración financiera privada debe tener un carácter espontáneo, basado en los criterios de expectativas de

rentabilidad en inversiones seleccionadas libremente. Lo contrario sería contradecir las normas de actuación de las fuerzas del mercado y supondría, en definitiva, una marcha atrás a lo ya avanzado.

#### *Los créditos participativos*

Entre las nuevas modalidades de financiación de la última Ley de Reconversión y Reindustrialización, una de las más polémicas es, sin duda, la de los créditos participativos. Sin entrar en una exposición detallada de esta figura, sí debe señalarse que al remunerarse los préstamos mediante una fórmula binómica, la parte fija no difiere de un crédito ordinario a un tipo de interés pactado; pero la parte variable, al obtener una remuneración proporcional a los beneficios obtenidos por el prestatario, es muy discutible desde el punto de vista empresarial, máxime cuando el largo plazo de amortización —de 10 a 15 años— y su carácter de computable como recursos propios, implica un alto grado de preeminencia del prestamista.

El deseo de la Administración de que las instituciones privadas participen en esta fórmula de financiación para la reconversión, en un volumen comprendido entre 50.000 y 100.000 millones de pesetas, puede verse enturbiado por el hecho de que los acreedores por préstamos participativos se sitúen después de los acreedores comunes. Ello constituye un mayor riesgo y una débil garantía, que mantiene a la banca privada en una actitud expectante y de incertidumbre. Una posible solución para elevar la confianza de la banca privada podría ser la creación de un Fondo de Ga-

rantía de dichos créditos, pero esta idea se ve frenada por el temor de que algunas entidades transformen créditos a corto plazo y sin garantía en créditos participativos a largo plazo cubiertos por este Fondo.

En resumen, si las instituciones financieras privadas comprueban que se trata de un cauce para la renegociación de deudas, con las características de voluntariedad y libremente establecidos entre las partes, los créditos participativos pueden resultar un instrumento financiero válido en la reconversión industrial.

#### *2.5. Una política laboral*

##### *Planteamiento de los excedentes laborales*

El restablecimiento del equilibrio entre oferta y demanda y entre capacidad y estructura productivas, son los objetivos básicos de la reconversión industrial. Tales objetivos obligan a poner el acento en la adecuación de la fuerza laboral a la nueva dimensión y exigencias técnicas de las plantas de producción, es decir, de las empresas afectadas. Este obligado proceso de ajuste industrial, vía productividad —mejora de métodos, reducción del absentismo, disciplina laboral y racionalización de la oferta— ocasiona sistemáticamente la aparición de excedentes laborales, cuyo tratamiento constituye el núcleo central de una política laboral aplicada a la reconversión.

Estos excedentes laborales entrañan una especial gravedad cuando el desempleo es el problema más acuciante del sistema, como en el caso de la sociedad española. Y las reduc-

ciones de plantilla adquieren especial beligerancia, sobre todo cuando se conjugan con una política de contención de salarios, necesaria por haberse éstos disparado en relación a los modelos internacionales y a la evolución del Producto Interior Bruto. Si la creación de paro es un mal inherente a la reconversión industrial, su incidencia debe ser paliada por todos los medios alcanzables; y el medio idóneo es la recreación de puestos de trabajo. De aquí que la reconversión y la reindustrialización deban ir de la mano, y en ese sentido se pronuncia la ley vigente. Pero una política de reindustrialización no es suficiente, porque requiere tiempo y medios, y los recursos son limitados. Por lo tanto, en una política laboral de la reconversión industrial son necesarias una serie de medidas complementarias como las jubilaciones anticipadas, los fondos de promoción de empleo, la creación de puestos de trabajo alternativos y el reciclaje del personal, tal como se contempla en la citada «ley Solchaga».

La gravedad de esta cuestión estriba en conocer dónde está el límite de la empresa para mantener el empleo, límite que se sitúa en un punto crítico inmediatamente anterior a aquél que compromete su propia existencia. En España, a lo largo de los últimos años, el no haber sabido determinar dicho límite ha conducido a muchas empresas a su desaparición y a la consiguiente creación de mayores excedentes laborales, con el agravamiento de la carga económica y social que representan.

En los procesos de reconversión se adoptan suspensiones totales o parciales de contratos de trabajo y reducción de jor-

nada, de la totalidad o de parte, de las plantillas, entendidas como soluciones momentáneas al problema de los excedentes laborales. Tales medidas no tratan de resolver la situación, sino, tan sólo, de hacer posibles las soluciones definitivas, evitando que durante el proceso reconversor la empresa afectada entre en una crisis irreversible que haga inútil el esfuerzo de reconversión iniciado.

Es evidente que todas las medidas complementarias que se adopten comportan el consiguiente coste económico, destinado a aminorar el correspondiente coste salarial. No obstante, hasta ahora, no se han encontrado las vías de acción que aseguren la perseguida compensación de sacrificios de acuerdo con los objetivos básicos que con la reconversión se proponen.

Un eficaz tratamiento de los excedentes laborales sería el de que en la determinación de las plantillas operativas y en las acciones de regulación de empleo necesarias se utilizasen criterios selectivos, atendiendo a la valoración de los puestos de trabajo sobrantes y de las personas que los ocupen o podrían ocuparlos. Esto puede parecer obvio, pero lo cierto es que muchas de las políticas en uso no respetan estas reglas (piénsese, por ejemplo, en la política de bajas incentivadas y de jubilaciones anticipadas, que está llevando a que las empresas se queden sin personas de gran valía, prontas a encontrar nuevos puestos de trabajo.) Al mismo tiempo, habría que evitar el incurrir en gastos innecesarios, destinados a desplazar el problema central durante algún tiempo, cuando de antemano existe la convicción de que no hay una solución posible ni definitiva. Las

últimas normas dictadas en la reconversión industrial y en la prestación del desempleo contribuyen más a unos incrementos del coste económico que a una búsqueda efectiva de puestos alternativos de trabajo, dado que la única norma aprobada en materia de contratación temporal no supone un cambio con respecto a las precedentes.

A pesar de haber sido mencionado puntualmente en alguna norma, lo que continúa ausente de la reconversión industrial española es la voluntad decidida de hacer jurídicamente posible al empresario, con un mínimo control administrativo, la adecuación de las siempre cambiantes necesidades de la producción con las plantillas operativas de la empresa. Esta laguna jurídica no facilita la reconversión continua de las empresas, como tampoco minimiza la necesidad de recurrir a acciones de reconversión discreta. Es evidente que a lo que el empresario español aspira es a unas normas en las que se contemple la necesaria aproximación a las políticas laborales de los países miembros de la CEE, al objeto de eliminar las fuertes diferencias actuales para nuestra homologación en esta materia. (La firma del AES, en el momento en que se redactan estas líneas, permite ser optimista a este respecto).

#### *La reclasificación profesional. Formación y reciclaje*

Los ininterrumpidos aumentos de productividad que se vienen registrando en el sector industrial, derivados fundamentalmente del avance tecnológico, determinan que el componente de mano de obra en el producto final tienda a disminuir signifi-

cativamente. Pero, al mismo tiempo, el profundo cambio de la estructura industrial generado por la automatización de los procesos industriales y la informatización de las tareas de ingeniería, comporta una exigencia de mano de obra que responde a perfiles diferentes de los requeridos hasta la fecha. De esta forma, la empresa se enfrenta con la situación paradójica de un exceso de mano de obra y, al mismo tiempo, de una falta de personal experto en las nuevas tecnologías.

Es evidente que la formación de personal puede contribuir, notoriamente, a paliar el problema de la necesaria adecuación de esas plantillas. En síntesis, se trata de cubrir el desfase, en lo relativo a conocimientos y habilidades, entre la situación actual y la deseada, de un determinado grupo de personas.

Este planteamiento, obvio y típico de la formación de personal, requiere, en esencia:

- Conocer el punto de partida, es decir, la plantilla actual de la empresa.
- Identificar el punto de llegada: la plantilla final, los perfiles de los nuevos puestos de trabajo.
- Programar y desarrollar los cursos de formación que cubran el desfase de conocimientos y habilidades.

Una posible estrategia de formación para el reciclaje del personal contempla el establecimiento de dos niveles de actuación: nivel básico y nivel específico.

El objetivo a alcanzar en el nivel básico es el de facilitar una formación técnica básica que capacite para cumplir los prerrequisitos de acceso al nivel espe-

cífico siguiente. La participación en este nivel exige unos requisitos mínimos y está abierta, por tanto, a la práctica totalidad de la plantilla existente, lo que permite ampliar la base de selección para el siguiente.

En el nivel específico, el objetivo de formación es la capacitación para un puesto de trabajo concreto de la empresa reconvertida. Puede, a su vez, subdividirse en varios niveles, según la complejidad de los nuevos puestos de trabajo, orientándolo hacia el establecimiento de un plan de carrera explícito del personal reciclado.

Esta u otra estrategia de reciclaje debería, en cualquier caso, conseguir que aflorasen estímulos suficientes para alentar a los empleados a realizar un esfuerzo personal importante, sin el cual el reciclaje y, posiblemente, la propia reconversión industrial serían difícilmente alcanzables.

## V. CONCLUSIONES

Entendemos que toda estrategia de reconversión industrial habría de articularse sobre los siguientes principios:

- Comprender la dimensión del problema y adoptar frente al mismo una actitud activa y congruente con las características de la actual interdependencia económica internacional. Habida cuenta, también de la interrelación de las variables económicas, cualquier demora en la reconversión acarrea el que se agraven los restantes problemas económicos del país.
- Tomar plena conciencia de que el problema es de naturaleza estructural y, en consecuen-

cia, las políticas que se adopten han de tener, igualmente, carácter estructural.

- La transformación industrial y la transformación social son dos aspectos de un proceso único y no pueden tratarse separadamente.

- Dentro del modelo económico adoptado constitucionalmente por España, la solución de los problemas económicos ha de encomendarse preferentemente a la acción de las fuerzas del mercado, con el mínimo de interferencias posible.

- Dados el actual grado de intervencionismo estatal en la industria, las rigideces estructurales de nuestro sistema y las consecuencias sociales de la reconversión, hay que admitir un papel del Estado en la misma, con los objetivos básicos de eliminar barreras al principio de libre empresa, optimizar el empleo de recursos públicos y establecer sistemas solidarios de soporte a las consecuencias sociales del cambio industrial.

- Las políticas concretas de ajuste estructural no son posibles fuera del marco de una política de equilibrio o de ajuste global de la economía: una política de reconversión industrial difícilmente podría prosperar en el seno de una economía desequilibrada. Así, las mejores medidas de política de reconversión serían aquellas de política fiscal, laboral y financiera que contribuyeran a eliminar de nuestro sistema económico las graves rigideces y desequilibrios que padece.

- La solidaridad y el sacrificio son inherentes al proceso de reconversión; pero será inútil cualquier esfuerzo por impulsarlos coactivamente si su necesidad no es sentida, como actitud

profunda, por toda la sociedad española.

- El logro de tal objetivo sólo es posible si se vislumbra un futuro de mayor bienestar económico, que depende, forzosamente, de la capacidad de la industria para generar empleo y rentas, ambos en función, a su vez, del grado de competitividad industrial de nuestras empresas y del asentamiento de las bases para una reconversión continua en el tiempo y en el espacio.