

SEGUNDA RECONVERSION Y POLITICA INDUSTRIAL

Rafael MYRO SANCHEZ

I. INTRODUCCION

LA reconversión de las explotaciones siderúrgicas, de las de carbón y, en menor medida, de los astilleros ha asumido durante 1991, una década después de iniciarse, un nuevo protagonismo, poniendo de manifiesto la insuficiencia y la limitada eficacia de una parte importante de las actuaciones públicas desarrolladas desde 1980.

Ese protagonismo se inserta en esta ocasión, no obstante, en un reclamo, sobre todo por parte de algunas comunidades autónomas, de los empresarios y los sindicatos, de una actuación pública más global y efectiva, lo que puede considerarse como una crítica implícita respecto al alcance de la política industrial hasta ahora seguida.

Resulta, por ello, conveniente, analizar brevemente cuáles han sido las principales orientaciones y actuaciones de ésta, su alcance y su eficacia, sus logros e insuficiencias, y el papel que ha desempeñado la reconversión, para, posteriormente, tratar de ofrecer algunas claves de actuación con respecto al futuro.

II. CRISIS INDUSTRIAL Y POLITICA DE RECONVERSION

Siguiendo las orientaciones de los principales países desarrollados (OCDE, 1987), aunque con varios años de retraso debido a las dificultades de la transición política, a principios de la década de los ochenta la política industrial trató de ofrecer una respuesta a la situación de crisis de nuestra industria, asumiendo un carácter claramente defensivo. La reconversión de determinados sectores particularmente afectados por el estancamiento del mercado interior y el alza en los costes laborales y financieros, y con importante presencia de empresas públicas, se convirtió en el eje fundamental de esta respuesta. El fomento a la exportación, una política con amplia tradición, fue un segundo eje importante.

Las empresas afectadas por la reconversión fueron pocas, y en su mayoría públicas, destacando las integrantes de los sectores de la minería del carbón, la siderurgia y los astilleros, los mismos que han de protagonizar la denominada segunda reconversión.

De hecho, de 1982 a 1986, la siderurgia y la construc-

ción naval absorbieron el 42 por 100 de las ayudas públicas dirigidas específicamente a objetivos industriales (Myro, 1990). Como es obvio, los porcentajes se elevarían si incluyéramos a la minería del carbón. España destacó entre los países comunitarios por la proporción del total de fondos públicos dirigidos a los sectores mencionados.

Si añadimos los recursos destinados a empresas públicas manufactureras no pertenecientes a estos sectores, alcanzamos un porcentaje del 63 por 100 del total para el período 1982-1986. Dado que la desgravación fiscal a la exportación supuso otro 32 por 100, las ayudas al desarrollo tecnológico y regional brillaron por su escasa significación (un 5 por 100), en contraste con lo ocurrido en otros países comunitarios.

Este escaso esfuerzo de fomento del desarrollo tecnológico y regional, que sanciona el carácter defensivo de la política seguida, hay que atribuirlo, en parte, a la restricción impuesta por el déficit de las administraciones públicas, pero también, tal y como mostrará el análisis de los años más recientes, a una concepción pasiva de la política industrial, desconfiada respecto a la posibilidad de obtener resultados a corto plazo con una intervención más intensa en ambos terrenos, para la que, por otra parte, se carecía de experiencia.

Avala esta interpretación el que el total de ayudas a la industria fuera similar, en porcentaje del PIB, a la media de la CE (6,2), pero muy inferior al de los países más atrasados (Italia, Grecia, Irlanda y Portugal), todos ellos también con elevados déficit públicos.

Por otra parte, contribuyeron a aumentar la restricción presupuestaria las ayudas dirigidas a objetivos generales de índole macroeconómica, como la inversión y el empleo, que requerían actuaciones urgentes. La industria se benefició también de estas ayudas, que supusieron, para el período 1982-1986, al menos un 26 por 100 de las anteriores citadas —esto es, las dirigidas a objetivos específicamente industriales—, pudiendo suponerse que su cuantía fue, en realidad, sensiblemente mayor, pues carecemos de estimaciones del coste de las desgravaciones derivadas de las medidas especiales adoptadas en 1985, por las que se permitió la amortización instantánea de los equipos adquiridos con el fin de fomentar la inversión, ante las necesidades de reestructuración de técnicas y equipamientos que imponía la integración de España en la CE.

Los efectos de estas medidas generales probablemente han de ser valorados de manera muy positiva, dejándose ver en la expansión de la formación bruta de capital que tuvo lugar a partir de 1985, lo que explica el papel central que le otorgaron las autoridades económicas, junto a otras medidas de orden institucional orientadas a favorecer la competencia: flexibilización del mercado de trabajo, apertura a la inversión extranjera y, sobre todo, integración en la CE.

En este marco, la política industrial fue, pues, orientada de un modo defensivo, y se centró en la reconversión

entendida en sentido amplio, incluyendo la totalidad de las empresas públicas manufactureras.

Naturalmente, la política industrial no puede juzgarse exclusivamente por las ayudas dirigidas a las empresas, pero las restantes actuaciones —las encaminadas a concentrar empresas, formar grupos industriales, privatizar empresas públicas y reordenar producciones— primaron también los mismos núcleos de sectores y firmas.

No se puede ser muy crítico, en principio, con respecto a esta orientación. De hecho, el fomento de la inversión, unido a la entrada en la CE, apoyó un proceso de reestructuración generalizado de nuestra industria que alcanzó una envergadura mucho mayor que la propia reconversión industrial, limitada a un conjunto de empresas que ocupaban un 11 por 100 de las manufacturas (Myro, 1990). La crítica ha de dirigirse, como más adelante veremos, a la eficacia conseguida con los recursos dedicados a la reconversión, cuyo coste de oportunidad fue la ausencia de una política industrial más activa y más extendida al conjunto de las empresas industriales.

III. LA RESPUESTA AL RETO COMUNITARIO

Como es sabido, la integración de España en la CE se produjo al mismo tiempo que los gobiernos de los países miembros establecían una perspectiva futura más exigente: la de avanzar hacia un mercado único.

La industria española se enfrentaba así a un formidable reto que justificaba una política industrial más activa, pero había de aceptar, al mismo tiempo, las reglamentaciones imperantes en el seno de la CE, gradualmente adaptadas a las necesidades de realización del mercado único europeo.

Estas normativas, no obstante, dejan un amplio margen a los estados miembros para el desarrollo de políticas industriales activas, aun aceptando la supervisión de los órganos rectores de la CE.

En efecto, la política comunitaria, siguiendo los resultados que hasta ahora pueden derivarse con cierta claridad de la teoría de la organización industrial y del análisis del bienestar (CE, 1991), y admitiendo que tratamos con economías de segunda preferencia estricta, en las que existen mercados imperfectos y límites para las actuaciones correctoras directas sobre ellos, permite la intervención gubernamental para fomentar actividades con efectos externos —de manera particular, el desarrollo tecnológico, la cualificación de la mano de obra y las infraestructuras económicas de toda índole—; trata de limitar las posiciones de dominio del mercado a través de normas reguladoras de la competencia —relativamente moderadas, para no obstaculizar aumentos en la dimensión empresarial que vengan exigidos por la consecución de una mayor eficacia (Callejón, 1991)—, y favorece la movilidad empresarial, fundamentalmente promoviendo el desarrollo de las pequeñas y medianas em-

presas, generador, por lo demás, de efectos externos asociados a la iniciativa y capacidad empresariales. El apoyo a pequeñas y medianas empresas deriva también, y quizás de manera más fundamental, de la necesidad de contrarrestar los efectos de la incertidumbre sobre la selección de riesgos que realizan las entidades financieras, y, en general, la sociedad (Jacquemin, 1989).

Restringe, lógicamente, las políticas que tiendan a favorecer artificialmente a los sectores o a las empresas de un estado miembro frente a los restantes, incluso aquellas que estarían justificadas por aumentos en el bienestar del país que las adopta, como el subsidio a «campeones nacionales» que se desenvuelven en mercados oligopolísticos y sujetos a elevadas economías de escala (Venables y Smith, 1986).

Existe, pues, un margen elevado para una política gubernamental activa que ponga énfasis en el desarrollo tecnológico, en el desarrollo regional y en la incubación y fortalecimiento de pequeñas empresas. Por otra parte, las restricciones aceptadas, insuficientemente conocidas y que sería interesante intentar valorar siguiendo los nuevos desarrollos de la organización industrial (Jacquemin, 1989), pueden fundamentar una firme petición de contrapartidas en el ámbito de la cohesión económica y social (Pastor, 1992), así como una participación constante en la orientación de la política comunitaria.

Aunque la reactivación de la economía española a partir de 1985, y el escaso respeto durante los años más recientes a la restricción presupuestaria, favorecían este tipo de política, el gobierno limitó aún más que en la etapa anterior sus actuaciones en el ámbito industrial. Guiándonos de nuevo por las actividades subsidiadas, de 1986 a 1988, último período para el que poseemos datos (CE, 1991), las ayudas a la industria española se redujeron en proporción al PIB industrial, situándose de nuevo en niveles inferiores a los de Italia, Irlanda, Portugal y Grecia. Al mismo tiempo, la siderurgia y la construcción naval absorbieron el 34 por 100 del total, porcentaje que se elevaría de forma apreciable si conociéramos la cuantía de los fondos dirigidos a las empresas públicas. Incluso desaparecieron prácticamente las dirigidas a la exportación, que en los restantes países supusieron, como media, un 9,6 por 100 del total.

La referencia a las ayudas como criterio de la importancia dada a diferentes actuaciones puede no parecer acertada, por cuanto la política comunitaria tiende a reducirlas drásticamente. Sin embargo, aparte de que carecemos de datos alternativos con los que enjuiciar la política seguida, es razonable esperar que los esfuerzos desarrollados a través de otras actuaciones guarden cierta proporción con aquellas actividades que son subsidiadas.

La consecuencia de la orientación descrita fue que, de nuevo, los fondos públicos dirigidos a financiar proyectos tecnológicos y de desarrollo regional fueron escasos, destacando en particular estos últimos, que en los demás estados esconden, a diferencia de lo que ocurre en España, una intensa actividad de los entes

locales y regionales dirigida a la potenciación de pequeñas y medianas empresas.

No es que se minusvalorara la importancia de la tecnología. Como es sabido, en 1986, el gobierno promulgó la Ley de la Ciencia, como paso previo al diseño de un Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Pero frente al impulso otorgado a programas generales, excesivamente ambiciosos y deslumbrados por las nuevas tecnologías, la importancia concedida al fomento de la investigación empresarial, la más enraizada en las necesidades productivas, aunque creciente desde 1988 hasta la actualidad, ha sido pequeña, sobre todo si se tienen en cuenta los bajos niveles de los que se ha partido (Buesa, 1992). Por lo demás, las ayudas al desarrollo tecnológico, aún no centralizadas por completo en el CDTI como sería deseable, se han dirigido cada vez más a la participación en programas internacionales de I + D, cuya eficacia es discutida desde diversos sectores de opinión (Buesa y Molero, 1990).

En el marco de esta rigidez presupuestaria, organizativa y de ideas para la política tecnológica, no resulta extraño que el gobierno pensase que las necesidades tecnológicas urgentes que requería el crecimiento de la industria española debían cubrirse mediante dos mecanismos más efectivos, cuya utilización se privilegió: la adquisición de tecnología exterior y el fomento de la inversión extranjera.

Más sorprendente es que aquellas actividades de resultados competitivos más inmediatos, como la difusión de tecnología entendida en su sentido amplio de producto, de proceso, de calidad, de mercados y de comercialización —que la Comisión de la CE tiende a contemplar en el marco de la política dirigida a la pequeña y mediana empresa, definida con un criterio muy amplio para nuestra realidad industrial (menos de 500 trabajadores) y ligándola a actuaciones regionales—, hayan tenido un escaso relieve, pudiendo decirse otro tanto de las dirigidas a favorecer la salida a los mercados exteriores y, en general, la internacionalización de la empresa española.

Sólo a partir de 1988, y en respuesta a diversas directivas comunitarias, estas actuaciones comienzan a cobrar cierto dinamismo, fundamentalmente a través del IMPI, del ICEX y del Centro para la Promoción del Diseño y la Moda, sin que hayan alcanzado aún hoy un relieve importante, y sin que apenas se haya abordado el aspecto básico sobre el que descansa esta política en otros países comunitarios, a saber: el fomento de la cooperación entre empresas (Costa, 1991).

No obstante, no todas las responsabilidades han de ser atribuidas al gobierno. Como hemos señalado, estas actuaciones suelen ser protagonizadas por entes locales y regionales, y sólo algunas comunidades autónomas —Valencia y el País Vasco en particular— han emprendido actuaciones relevantes en este terreno. Con todo, resulta obvio que, habida cuenta de la reciente constitución de las autonomías, el gobierno central debería haber

desempeñado un papel estimulante de los entes regionales. Al fin y al cabo, el modelo de constitución de algunas autonomías había de ser necesariamente el Estado central. Pero es probable que el gobierno se haya dejado llevar por una excesiva fe en las ventajas de la gran dimensión empresarial. En cualquier caso, la ausencia de este impulso, que habría exigido una mayor cooperación con los entes regionales y locales, ha conducido a un considerable voluntarismo por parte del gobierno central en las actuaciones comprendidas bajo la rúbrica de política regional, muchas de ellas de dudosa eficacia, como diversos estudios han puesto de relieve.

IV. UNA EVALUACION

De lo expuesto, hemos de deducir que la política industrial española no parece haber estado a la altura del reto que suponía la adhesión a la CE. Con una fe desmesurada en el desarrollo exógeno (a través de la inversión extranjera), que algunas comunidades autónomas tratan de emular actualmente, como forma de crecimiento rápido, ha descuidado las necesidades de los empresarios autóctonos, y no ha contribuido a evitar el deterioro competitivo de aquellos sectores en los que éstos tienen mayor presencia.

En efecto, mientras que el control del capital extranjero sobre la producción manufacturera española aumentaba en diez puntos porcentuales de 1985 a 1990, situándose en este último año en torno al 33 por 100 del total (según una estimación que acabamos de realizar), no se ha incentivado la capacidad de competir con él ni de aprovechar las externalidades que ofrece, algo que habría contribuido a limitar la venta de empresas españolas, para la que existe un gran incentivo si se tiene en cuenta que, dentro de las empresas incluidas en la Central de Balances del Banco de España, las que tienen mayoría de capital extranjero son cuatro veces superiores en tamaño que las que no la tienen y, como media sectorial, poseen, en general, mayores niveles de productividad aparente del trabajo y de rentabilidad, según muestra una interesante y reciente investigación (Ortega, 1992).

Por otra parte, si bien el crecimiento del mercado interior ha favorecido, en general, la expansión de las empresas, ha tendido a retrasar la respuesta a los retos que plantea el mercado único y, de esta manera, ha limitado la capacidad de penetración en otros mercados. Estos hechos han tenido especial relevancia para las pequeñas y medianas empresas, que en diferentes encuestas han mostrado su incertidumbre y falta de orientación respecto al futuro, relacionado la internacionalización con el establecimiento de acuerdos con otras empresas y reclamado una mayor información y ayuda de la Administración (Costa, 1991).

Ambos hechos han tendido a dificultar la corrección del desequilibrio exterior de nuestra industria, porque las empresas de capital extranjero muestran una elevada propensión a importar (Ortega, 1992).

Finalmente, el gobierno central y los gobiernos regionales han asistido impasibles al deterioro de la competitividad de varios sectores firmemente apoyados en etapas anteriores y que bien por su estandarización tecnológica, o bien por su elevada intensidad en trabajo, se consideraban expresivos de nuestras ventajas competitivas: metálicas básicas; productos metálicos; maquinaria y equipo mecánico; otro material de transporte; textil y confección; cuero; calzado, y madera y corcho. Cualquiera de los indicadores de competitividad que se utilice conduce a esa misma conclusión: cuota de exportaciones respecto a la OCDE, evolución del saldo de comercio exterior, crecimiento del valor añadido y de la productividad aparente del trabajo respecto a la CE (Myro, 1992).

Cabe preguntarse por las razones de esta política. Podría pensarse que el gobierno central, como el pequeño empresario, ha visto más las limitaciones que su inserción en la CE le impone, restringiendo las ayudas, que las oportunidades que le brinda; o, tal vez, ha considerado que el elevado crecimiento de la producción industrial era el reflejo fiel de la capacidad competitiva de nuestras empresas; o quizás ha creído que la política propiamente industrial, de índole más microeconómica, debe ser desarrollada por los entes locales y regionales; o, simplemente, tiene una mayor fe en el mercado que la propia Comisión de la CE (más en consonancia con la tradición norteamericana) que le inclina a circunscribir sus actuaciones al ámbito de las infraestructuras (ampliamente desarrolladas durante los últimos años), de la cualificación laboral (aún sin esquemas claros) y de los programas genéricos de investigación, desde hace ya bastante tiempo criticados (OCDE, 1987).

Resulta poco probable que se trate de esta última razón, porque, de ser así, habría dirigido más esfuerzos a mejorar la situación del sector servicios, cuyo estancamiento en los niveles de productividad de hace cinco años tiende a mermar la competitividad del sector industrial, o habría dedicado más esfuerzos fiscales a fomentar el ahorro, abaratando así el precio del dinero, un aspecto central para la competitividad de la industria (Dertouzos *et alii*, 1989). Pero también es posible que la dificultad para mejorar el comportamiento del sector servicios revele la misma inexperiencia en políticas microeconómicas que aparece en el campo de la industria.

Con todo, lo más llamativo de la política industrial seguida es que, en su ámbito privilegiado (el de la reconversión), no ha sido eficaz.

En efecto, si nos centramos en el sector más subsidiado —la siderurgia—, constatamos que el segmento integral se caracteriza actualmente por una productividad del trabajo reducida, inadecuadas producciones de transformación, falta de especialización, importante infrutilización de algunas instalaciones e insuficiente desarrollo de I + D y de la comercialización de los productos (Vázquez, 1992). La realización de inversiones sobre bases técnicas equivocadas, y apoyadas en planes de expansión y rentabilidad inadecuados y poco ajustados a los

criterios de la CECA, constituye una de las causas de esta situación. En el segmento de aceros especiales, ACENOR, empresa de cabecera, posee excesos de capacidad y requiere nuevas inversiones, pudiendo decirse lo mismo de las empresas que operan en el segmento no-CECA. La reconversión siderúrgica, de hecho, sólo ha conseguido resultados satisfactorios en el acero común no integral, en donde se hizo una adecuada selección de instalaciones, se ordenó la producción y se concentró en torno a tres grupos empresariales: ARISTRAIN, CELSA y UCIN.

Por otra parte, ya en 1990 todas las empresas industriales pertenecientes al INI generaban pérdidas, con excepción de las eléctricas, el Grupo INISEL y BABCOK & WILCOX, si bien esta imagen es insuficiente, pues son claros los efectos sobre ellas de la baja coyuntural que atraviesa nuestra economía. En 1991, las pérdidas han aumentado.

De esta manera, todo parece indicar que los cuantiosos recursos destinados a la reconversión y a las empresas públicas, de elevado coste de oportunidad en términos de desarrollo tecnológico y de fomento de las pequeñas y medianas empresas, no han sido adecuadamente aprovechados. La segunda reconversión es la expresión de este hecho. Afortunadamente, las restricciones impuestas por la CE a la prolongación de las ayudas y la intervención de las comunidades autónomas afectadas permiten esperar que los esfuerzos venideros sean más fructíferos.

V. POR UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL

Pero, sobre todo, hemos de esperar, más allá de la segunda reconversión, que el reciente despertar de las comunidades autónomas (y en especial de las más atrasadas), así como de los empresarios y sindicatos, que ha necesitado de dos años de práctico estancamiento del mercado interior, favorezca una nueva política industrial.

En efecto, las reclamaciones de estos agentes sociales apuntan en esta dirección; y para algunas empresas encuestadas a propósito de su postura respecto a la internacionalización, la actitud apropiada del gobierno debería ser la de considerar al propio país como una empresa cuya competitividad y capacidad de presencia externa debe propiciarse (Costa, 1991).

Para esta nueva política, el gobierno parece, pues, contar con una situación idílica de partida, si se considera como extremo opuesto la que Paul Krugman atribuye a la sociedad de EE.UU., cuando, tras observar el declive de la productividad, señala: «en la actualidad, el consenso político básico es que una tasa baja de productividad es algo con lo que América puede vivir» (Krugman, 1990, páginas 26 y 27).

En realidad, dado el escaso peso que se otorga a la política industrial en el programa de convergencia, sólo

caben dudas acerca de si el gobierno participa de este consenso por una política más activa. Es más, es probable que el carácter limitado de sus actuaciones, que hemos analizado en los apartados anteriores, esté relacionado con la poca capacidad de diálogo con los interlocutores económicos y sociales que ha mostrado, y que parece haber contagiado a algunos gobiernos regionales, con dificultades para identificar al empresariado con quien han de entenderse.

Una nueva política industrial requiere establecer objetivos claros y prioridades entre ellos, pero, sobre todo, requiere nuevos instrumentos acordes con las restricciones que, en lo tocante a las ayudas públicas, imponen las normas comunitarias y el programa de convergencia.

En este marco, el objetivo prioritario no puede ser otro que la tecnología, así como la educación y el aprendizaje que requiere y que, a su vez, contribuye a desarrollar. Como recientemente ha declarado Paul Romer a la revista *Bussines Week*: «la mejor contribución que el gobierno puede hacer es apoyar a instituciones que apoyan la creación de ideas»; y la transmisión de ideas, cabría añadir.

Como objetivo así definido, no reviste mayor novedad, resulta vago y genérico. Pero lo que convierte una política industrial en activa es la forma, el método o la organización que se utiliza para atenderla.

En el ámbito de la investigación básica, requiere planes de contenido amplio, pero en el de la investigación aplicada y de desarrollo requiere un fuerte enraizamiento con el tejido empresarial para evitar que se haga pertinente de nuevo la crítica formulada por la OCDE: «El importante sesgo de la política tecnológica a favor de sectores tecnológicos genéricos ha debilitado indirectamente, y distorsionado, el proceso de difusión tecnológica y de modernización en el resto de la industria» (OCDE, 1987).

Un mayor enraizamiento en el tejido industrial exige una permanente cooperación de las administraciones de distinto nivel con las empresas, y de éstas entre sí, y también requiere relacionar estrechamente la actividad tecnológica con los restantes aspectos de la gestión empresarial. La cooperación entre los diferentes agentes —gobierno, empresarios y trabajadores— es la parte del secreto de la experiencia japonesa que puede interesarnos.

La cooperación entre empresas, en sentido amplio, con apoyo de la Administración, es una forma clave de favorecer la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, permitiéndoles aunar las ventajas de un mayor volumen de producción, en el que repartir mayores costes fijos y riesgos, con una mayor flexibilidad organizacional y de adaptación a un mercado en rápida evolución. Pero también es una estrategia seguida por grandes empresas, sobre todo en materia de investigación, ante la pronta obsolescencia de los conocimientos técnicos.

Los análisis realizados sobre acuerdos de cooperación muestran que las empresas participantes aumentan, gracias a ellos, su capacidad de innovación y financiación, y de acceso a nuevas tecnologías y nuevos mercados, así como la flexibilidad de su producción, su especialización y su penetración en los mercados exteriores (Costa, 1991).

Incluso como estrategia limitada a pequeñas y medianas empresas, su importancia para España puede ser muy considerable. Téngase en cuenta que las empresas consideradas micro —de 1 a 9 empleados— dan empleo al 24,5 por 100 de la población ocupada (frente a un 11,1 en la CE) y que las de menos de 500 empleados suponen el 89,3 por 100 del empleo total en la industria, frente al 57,1 en el conjunto de la CE.

La cooperación requiere una estructura organizacional compuesta por instituciones privadas, semipúblicas y públicas —centros de empresas; institutos tecnológicos; centros de diseño, calidad y homologación; sociedades de garantía recíproca, de afianzamiento y de segundo aval, y consorcios de exportación— y la integración de sociedades de servicios de diversa índole. Las administraciones centrales y locales, relacionadas entre sí, han de desempeñar un papel catalizador en la cooperación y en el surgimiento de nuevas iniciativas empresariales, participar en algunas de las sociedades y ofrecer determinados servicios.

Al mismo tiempo, algunas de estas instituciones han de tener una base sectorial que favorezca la comunicación y el entendimiento entre empresas. No se trata de hacer políticas sectoriales, sino de asegurar la eficacia y el control de las actuaciones públicas. No se trata de dirigirse a todas las empresas de un sector, sino de ofrecer una base de desarrollo para aquellas que se revelan innovadoras y eficientes. La experiencia valenciana ofrece un modelo de este tipo de política digno de ser imitado por las restantes autonomías (Mas *et alii*, 1991), con las necesarias adaptaciones.

En este marco, la discusión frecuente entre medidas horizontales y sectoriales carece de sentido. Las medidas horizontales —como la política tecnológica actual— son el eje de una política industrial pasiva. El control de su efectividad es escaso, porque la Administración pública se mantiene alejada del mundo de los negocios. Las medidas sectoriales, en cambio, no permiten una selección adecuada entre empresas.

Tampoco tiene sentido la selección previa de sectores. Las actuaciones públicas deben favorecer a las empresas dinámicas, cualquiera que sea el sector en el que se ubiquen. En este sentido, han de ser horizontales, aun cuando posean apoyos en empresas e instituciones de cada sector.

La política institucional descrita no busca sustituir al mercado, sino fomentar las actividades generadoras de economías externas y generar conjuntos de empresas eficientes, capaces de superar las barreras a la movilidad,

y la selección adversa al riesgo que la incertidumbre y la falta de información provoca en los ahorradores.

Un Estado capaz de desarrollar una política industrial de este tipo aumenta su influencia y conocimiento del mercado, así como su capacidad de proponer iniciativas.

VI. CONCLUSIONES

En las páginas anteriores, hemos analizado la política industrial seguida en España durante los últimos años. Hemos destacado su alcance limitado por el reducido peso otorgado a la tecnología y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, las cuales, como es sabido, constituyen una parte muy importante del tejido empresarial español. Estas insuficiencias son, en parte, la consecuencia del considerable esfuerzo dedicado a la reconversión de los astilleros, las explotaciones de carbón y las siderúrgicas, que no ha ido acompañado de la dosis de eficacia que hubiera sido deseable. De ahí la necesidad de una segunda reconversión.

Esta política no parece haber estado a la altura de los retos que el mercado único supone para la industria española, por lo que se hace necesario reconsiderarla, atendiendo, por lo demás, las reclamaciones de empresarios, sindicatos y gobiernos regionales, las cuales ofrecen una base para definir, de forma consensuada y a partir de la cooperación, una actuación pública más eficaz y de mayor trascendencia que tenga como eje central la innovación y la transferencia de conocimientos, concebidas en un sentido amplio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BUESA, M. (1992), «Política tecnológica: una evaluación global», *Economistas*, n.º 52, extra.
- y MOLERO, J. (1990), «Política tecnológica», *Economistas*, n.º 41, extra.
- CALLEJÓN, M. (1991), «Comunidad Europea y política industrial», *Papers de Seminari*, n.º 33-34, años 1990-1991.
- CE (1991), «Fair competition in the internal market: Community State aid policy», *European Economy*, n.º 4B, septiembre.
- COSTA, M. T. (1991), «Criterios de selección e instrumentos de fomento de la cooperación entre pequeñas y medianas empresas», Centre d'Estudis de Planificació, mimeo. Próxima publicación por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- DETOUZOS, M. L.; LESTER, R. K., y SOLOW, R. M. (1989), *Made in America, regaining the productive edge*, Massachusetts Institute of Technology.
- JACQUEMIN, A. (1989), *La nueva organización industrial*, Vicens Vives, Barcelona.
- KRUGMAN, P. (1990), *The age of diminished expectation*, The Washington Post Company. Traducción castellana con el título: *La era de las expectativas limitadas*, Ariel, 1991.
- MAS, F.; RICO, A., y MAFE, J. (1991), «Política industrial y modelos de organización», *Economía Industrial*, n.º 276.
- MYRO, R. (1990), «La política industrial y la recuperación de la industria española», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 17, enero-junio.
- (1992), «Competitividad y especialización de la industria española», Fundación FIES, *Documentos de Trabajo*, n.º 81/1992.
- OCDE (1987), *Ajuste estructural y comportamiento de la economía*, Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ORTEGA, E. (1992), «La inversión extranjera directa en España, 1986-1989», tesis doctoral en trámite de ser defendida.
- PASTOR, A. (1992), «Estrategias de política industrial», mimeo.
- VÁZQUEZ GARCÍA, J. A. (1992), «El arranque de la segunda reconversión», *Economistas*, n.º 52, extra.
- VENABLES, J. A., y SMITH, A. (1986), «Trade and industrial policy under imperfect competition», *Economic Policy*, n.º 3.