

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN ESPAÑA

Francisco Flores, M.^a Antonia Scheifler,
Francisco Zabalo
Bajo la dirección de Arantza Mendizabal.

Universidad del País Vasco

Palabras clave: Política industrial, modelos de industrialización, crisis económica e industrial.
Nº de clasificación JEL: E65, O14, O30, O38.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es el estudio de la política industrial en España. Al tratar un tema tan amplio, con tantos matices y sobre el que pueden adoptarse tan distintos enfoques, hemos tenido la tentación de titularla «El desenvolvimiento de la política industrial en España», es decir, escoger ya desde el principio un título schumpeteriano, en el que se anticipara en parte cuál había sido el enfoque adoptado para el desarrollo del tema. En las líneas que siguen, no se pretende, ni mucho menos, formular una hipótesis acerca de cómo ha sido la política industrial en España y luego contrastarla, sino exponer lo más sintéticamente posible la evolución más próxima de la política industrial, es decir, intentar hacer una historia razonada de la política industrial. Y todo ello considerando la política económica en general según aquella concepción más convencional o teleológica que la circunscribe a los objetivos propuestos y los instrumentos utilizados para alcanzarlos.

En un primer apartado señalaremos, aunque muy resumidamente, cuáles han sido los rasgos más sobresalientes del proceso de industrialización de los años 60, pues entender las claves de la industrialización es fundamental para entender a su vez lo que fue la política industrial de la larga década que se

inició en 1963. El modelo de industrialización que se inauguró con el Plan de Estabilización de 1959, se «agotó», por decirlo con un término eufemístico, con la crisis económica de principio de los años 70. La crisis económica es también en España, como no podía ser de otro modo, una crisis fundamentalmente industrial (1), por lo tanto es obligado hacer una referencia a la crisis económica y a la crisis industrial en España antes de entrar a analizar la política industrial más reciente. El segundo apartado está dedicado precisamente al tema de la crisis económica y la crisis industrial en España.

Los últimos apartados, quizás los más importantes, estarán dedicados a la política industrial seguida más recientemente en España. Siguiendo un criterio de periodificación, probablemente nada «riguroso», hemos dividido la política industrial más reciente en dos etapas: una primera etapa va desde el año 1973, es decir, desde la fecha señalada casi siempre como fecha de inicio de la crisis, hasta aproximadamente

(1) He de decir que la igualdad crisis económica = crisis industrial, tan usada en ocasiones, más que una igualdad habría que entenderla como una identidad (), pues toda crisis económica ha supuesto siempre una crisis industrial, a no ser que al hablar de crisis nos refiramos también a crisis en el Antiguo Régimen.

el final de año 1982, comprendiendo lo que algunos economistas han dado en llamar el periodo de la política industrial «pasiva-defensiva»; una segunda etapa hace referencia a la política del Gobierno socialista.

En cualquier caso, la política industrial que adopta cada país o cada área económica está más o menos condicionada por aquellas circunstancias que acompañan a la crisis económica, que como se ha dicho es fundamentalmente una crisis industrial. En España, como se verá, la política de reconversión industrial no empezará a tomar un cierto auge hasta ya entrados los años 80, y de «reindustrialización» no se empezó a hablar hasta hace aproximadamente dos años, mientras que en Europa ya en plena década de los años 70 se inició un proceso de reconversión y adaptación a la crisis industrial.

También, y como se verá más adelante, el alto nivel de protección por parte del Estado del sector industrial en España, culminará en la crisis acentuando la tendencia enormemente arraigada de incorporar al Sector Público aquellos sectores y empresas que presentaban mayores dificultades. Precisamente uno de los cambios fundamentales de la política industrial de estos últimos años, habría sido el pretender romper esta orientación permanente de la política industrial española.

2. EL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN DE LOS AÑOS 60 Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Esta segunda parte, centrada en el modelo de industrialización de los años sesenta, está dividida en dos apartados, aunque íntimamente relacionados el uno con el otro. En unas pocas líneas se procurará señalar los rasgos más sobresalientes del proceso de industrialización que se produjo a partir del Plan de Estabilización de 1959 (2) y después, aunque íntimamente relacionado con todo lo anterior,

se apuntará específicamente las actuaciones estatales más sobresalientes de este período, en lo que a política industrial se refiere; es decir, las medidas más importantes de política industrial que acompañan al proceso de industrialización de estos años.

La expansión de Europa de los años 60, que duda cabe, favoreció extraordinariamente a la economía española: el desarrollo europeo, entre otras cosas, creó puestos de trabajo para los excedentes de mano de obra que existían en España, y de este modo se generaron divisas que paliaron la deficiencia que la balanza de pagos podía provocar al «desarrollo ficticio» que se produjo en estos años; ahora bien, las claves del proceso de industrialización de los años 60, habrían que buscarlas entre otros factores mas endógenos.

Sin pretender ser exhaustivos y siguiendo muy de cerca al autor antes citado, podría decirse que tres, sobre todo, habrían sido los rasgos más sobresalientes de la industrialización española.

En primer lugar, habría que decir que la industrialización de estos años, se asienta en la «existencia de mecanismos que permitían garantizar un control suficiente sobre la evolución de los niveles salariales» (3). La acumulación de los sesenta se hizo en base a una oferta amplia de mano de obra, que además, no estaba organizada sindicalmente, como era lógico en un sistema nada permisivo.

En segundo lugar, aunque este sea un aspecto que quizás habría que estudiar mucho más detalladamente, el sector financiero en su conjunto, a través de la adquisición de recursos a los ahorradores, favoreció una «oferta de capital, con tipos reales de interés normalmente nulos y muy frecuentemente negativos» (4). Las empresas apenas si tenían capacidad de autofinanciación y muchas de ellas estaban bajo la influencia de las propias instituciones financieras.

Por último, aunque la política de autarquía se acabó de 1959, el grado de protección de la industria seguía

(2) Para el desarrollo de los mismos me he basado en una publicación relativamente reciente y original me refiero al trabajo de José Víctor SEVILLA SEGURA «Economía Política de la Crisis Económica». Ed. Crítica. Madrid 1985.

(3) J. Vicente SEVILLA SEGURA, op. cit., p. 57.

(4) Ibidem, op. cit., p. 58.

resultando notablemente elevado. La industrialización se asentó sobre importantes mecanismos de protección que reservaba el mercado interno para las empresas que operaban en el mercado nacional.

Existían otras circunstancias, nada desdeñables, que a su vez favorecían estos tres rasgos básicos del modelo de industrialización de los años 60. Entre ellas estarían, en primer lugar, la existencia de un sistema fiscal regresivo; otro factor sería la política de precios agrícolas seguida durante el período, que según algunos economistas, supuso de hecho una transferencia permanente de recursos desde la agricultura hacia la industria y los «márgenes» del sector exterior que permitiría iniciar una progresiva incorporación de tecnologías foráneas mucho más productivas. Punto y aparte constituiría el estudio de la entrada de capital extranjero a partir del 1959 y la progresiva integración de la economía española en el mercado mundial (5).

Todo este conjunto de factores procuraría que los «márgenes de productividad» de que disponía el proceso de industrialización en España fuesen relativamente amplios. Ahora bien, este conjunto de factores que por un lado confieren especial potencia al proceso de industrialización, iban a ser también los que vendrían a constituir un tope a las posibilidades de desarrollo del modelo y por lo tanto a su posterior «agotamiento»; este final del proceso de crecimiento industrial se enmarca ya en el contexto de la crisis económica y más concretamente en el contexto de la crisis industrial. Pero antes de entrar en este tema, intentaremos hacer un resumen sistemático de lo que fueron las medidas de política industrial más importantes, que acompañaron al proceso de industrialización anteriormente señalado.

Las medidas liberalizadoras que se inician en el año 1957 y que alcanzan su punto más álgido en el Plan de Estabilización de 1959, se hicieron

más tarde extensivas a otras áreas de la política económica que no fueran las comerciales y del tipo de cambio. En 1962 se dictaron normas para la liberalización del sector industrial, pero la nueva política industrial propiamente dicha se inicia con el Decreto de 26 de enero de 1963, por el que se autoriza la libre instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional. En el citado decreto se manifiesta explícitamente los propósitos de la nueva política industrial y se hace en los siguientes términos:

«En esta nueva etapa la función que el Ministerio de Industria debe desarrollar fundamentalmente es la de orientar, facilitar y estimular, no solamente la creación de nuevas empresas industriales, sino la modernización y reestructuración de las existentes dentro de los criterios indicativos que deben informar la planificación del desarrollo económico a través de la determinación de las características técnicas».

Dejando aparte estas pequeñas consideraciones de principios, que en buena medida ponen de manifiesto la absoluta falta de relación entre los propósitos y las realizaciones, algo muy propio de un régimen autocrático, la verdadera novedad de la política industrial de esta época consistiría en que empiezan a utilizarse una diversidad de instrumentos sectoriales y espaciales que tienen un marcado carácter indirecto, es decir, aparecen instrumentos de intervención indirecta para el sector industrial.

Entre el conjunto de medidas de política industrial que aparecen en este amplio periodo destacaríamos las siguientes (6):

- 1.— En el año 1963, como ya hemos apuntado, se sustituye el antiguo régimen de autorización previa de instalaciones industriales, por aquella disposición donde se concede importancia singular a un factor que hasta entonces no había

(5) Sobre este tema ver J. CASTILLO HERMOSA, «Regulación e internacionalización del capital en la economía española. Una aproximación». Ensayos de Economía, Bilbao 1981.

(6) Para un análisis de los factores que parecen determinar las medidas de política industrial de esta época ver J. BRAÑA, M. BUESA y J. Molero «El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español». F.C.E. Madrid 1984.

recibido atención preferente en la legislación industrial española: al de la dimensión de las instalaciones⁽⁷⁾. Esta ley, aunque con múltiples modificaciones, va a estar vigente hasta 1977, es decir opera aún en el periodo de la crisis económica.

- 2.— El 2 de diciembre del mismo año se establece la Ley de Industrias de Interés Preferente, una medida que condiciona selectiva y discriminadamente la necesaria liberalización de la inversión industrial de la norma precedente. Así, se consideran industrias de Interés Preferente, aquellas empresas —como dice el preámbulo de la Ley— que cubran más adecuadamente los objetivos económicos y sociales que el Gobierno establezca en cada caso y que les permita competir con las demás industrias. La ley no sólo apuntó hacia la discriminación y selección de actividades sino también de espacios geográficos, es decir, la ley sigue una metodología especial en su selección y varias zonas geográficas son declaradas como Zonas de Preferente Localización Industrial.

También habría que decir que prácticamente todas las principales ramas industriales, desde la alimentación, hasta la química, pasando por los automóviles, la energía y la siderurgia, etc. —y algunas en varias ocasiones—, fueron declarados sectores de interés preferente; dado este carácter tan amplio, tanto en las actividades como en espacios geográficos ⁽⁸⁾, esta medida de política industrial podríamos decir que fue simplemente la puesta en aplicación de la tendencia a la protección del mercado interno para la industria, una de las principales características, como hemos visto, del proceso de industrialización de los años 60.

Por último hemos de decir, sin embargo, que algunos sectores se acogieron a la Ley de Industrias de Interés Preferente ya en los años

setenta, es decir, en plena crisis, lo que implica —como dicen los autores citados— que dicha ley se viene a relacionar, en ciertos casos con las políticas de reconversión industrial y/o generación de empleo articulados a raíz de la crisis industrial.

- 3.— Las Acciones Concertadas son quizás unas de las más estudiadas, como instrumentos de política industrial de esta época. Tan solo diremos, que básicamente consistían en el establecimiento de un acuerdo entre el Estado y las empresas de una determinada industria, según el cual, estas últimas se comprometían a llevar a cabo las inversiones necesarias para alcanzar unos objetivos de producción prefijados y a cambio el Estado les concedía créditos y beneficios fiscales. Las Acciones Concertadas se enmarcan ya dentro de lo que habría de ser el Primer Plan de Desarrollo, es decir sería ya una medida de política industrial integrada teóricamente en un marco de programación a más largo plazo.

Que duda cabe, que la ventaja más apreciada por parte de las empresas sometidas a este régimen de conciertos eran las ayudas en forma de crédito oficial. Esta forma de financiación con costes generalmente muy bajos, servía para cubrir parte de las inversiones ante la falta de oferta de créditos a largo plazo por parte del sector financiero. La Administración, a cambio, fijaba un conjunto de objetivos a cumplir por parte del sector y/o empresas sometidas al acuerdo, pero estos objetivos sólo se alcanzaban mediante un proceso de concentración empresarial.

- 4.— La política industrial de los años 60 no responde, a pesar del título de los Planes, a ninguna programación del desarrollo. Algunas intervenciones por parte del Estado permitían, que duda cabe, mantener la supervivencia de actividades ineficientes que más tarde entraban en clara descomposición con la crisis; concretamente los sectores que producen ciertas líneas de consumo (el textil, el calzado, etc.) son con el tiempo sometidos a Planes de reestructuración sectoriales ante

(7) Sobre este tema ver F. ESTAPE, «Ensayos sobre Economía Española». Ed. Ariel. Barcelona 1972.

(8) Sobre este tema ver J. BRANA, M. BUESA y J. MOLERO. Op. cit., p. 202.

su baja productividad y un exceso de mano de obra. Los planes de reestructuración sectorial son aquellos instrumentos específicos de política industrial que vienen en esta época a paliar las deficiencias de una programación racional del desarrollo y por tanto a subsanar los problemas de sectores de bienes de consumo que presentan grandes deficiencias económicas y tecnológicas. Estos planes tenían como objetivos básicos la reconversión de los equipos productivos, la concentración de la producción así como la eliminación de la mano de obra excedentaria, con el único fin de aumentar la productividad y redimensionar las empresas.

Una prueba evidente de que los resultados de los planes de reestructuración de esta época fueron poco satisfactorios, vendría dado por el hecho de que aún a la altura del año 1982, cuando se redacta el Libro Blanco de la Reconversión, se adelanta que el deterioro de la situación de un sector como el textil, se ha producido como consecuencia de la falta de adecuación de la estructura productiva o las condiciones cambiantes del mercado.

Para acabar este apartado diremos que, en cuanto a las ayudas estatales contenidas en los diferentes instrumentos de política industrial del periodo analizado, éstas se habían concentrado, como sucede siempre, en beneficios fiscales o tributarios, subvenciones y créditos oficiales, etc., y quizás tenga razón Saénz de Buruaga cuando apunta que se deja de lado aquello que el empresario en ocasiones más reclama, una previsión anticipada y el suministro puntual de la infraestructura.

Para concluir diremos, que esta manera, por así decirlo, de industrializarse, así como la falta de una programación racional del desarrollo, llevarían al final de los años 60 a una estructura productiva, que si por algo se caracterizaba era por lo siguiente:

- En primer lugar, y sobre todo, por una utilización técnicamente ineficaz de los «factores» productivos. Evidentemente ello no quiere decir que las empresas consideradas individualmente no actuasen con la lógica del máximo beneficio.

— Al final del periodo se establece todo un sistema productivo que realmente carecía de lo que habían sido los elementos dinamizadores en otras sociedades más desarrolladas. La falta de estos factores dinamizadores se puso sobre todo de manifiesto a medida que la economía se adentraba más en la crisis general.

El tema de la crisis económica y la crisis industrial en España, será precisamente el objeto de estudio del apartado siguiente.

3. CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS INDUSTRIAL EN ESPAÑA

La crisis mundial, que todo parece indicar se inició ya a finales de los años 60, acentuó las debilidades estructurales que eran propia del modo de industrialización en España. En principio pensamos, aunque esto es también una tesis por confirmar, que la crisis económica española no es totalmente independiente de la crisis económica mundial, pues el alto grado de integración de la economía española en el contexto de la economía mundial, que se amplía en los años 60, es algo evidente. Ahora bien, la crisis económica en España, presenta varios «hechos» que es preciso tener muy en cuenta. En primer lugar, sobresaldría el hecho de que simultáneamente a la crisis económica, en España se está produciendo un «desgarro» con dificultades (dado que no llega a ruptura) de ciertos mecanismos institucionales. Pero lo que importa concluir es que la crisis económica es también aquí, una crisis fundamentalmente industrial, una crisis del sistema productivo.

La crisis económica en España y más concretamente la crisis industrial, presenta varias «descompensaciones», como diría H. Segura, y que podría resumirse en:

- La primera sería una «descompensación productiva»: como ya hemos apuntado, el desarrollo de los años 60 es un desarrollo escasamente diversificado por el lado de la oferta.
- En segundo lugar, un crecimiento industrial con un desarrollo de los sectores muy desigual, con una fuerte preponderancia de los sectores finales y de

algunos básicos, concentrados además con ciertas áreas geográficas (9).

A ambas descompensaciones habría contribuido, como hemos visto, la falta absoluta (nunca se podría utilizar esta palabra con mayor significación) de programación del desarrollo de los años 60. La intervención estatal, a través de la política industrial, tan solo mantiene la concentración de sectores y la supervivencia de actividades ineficientes, que como hemos visto también, entran en clara descomposición con la crisis de finales de los años sesenta.

Dejando de lado estas descompensaciones, creemos que son más importantes para el tema que aquí nos ocupa los hechos siguientes:

- 1.— El crecimiento de los años 60 o la industrialización de los años del desarrollismo, se asienta en un «escaso y descompensado crecimiento en el Sector Público, en lo relativo a la oferta de servicios colectivos, bienes públicos y gastos de inversión». De esta manera, una vez iniciada la crisis no fue posible o no era posible reducir los componentes no salariales de los costes del trabajo, y, a su vez la falta de inversión pública, nunca pudo dotar al desarrollo de la industria de una infraestructura adecuada (10).
- 2.— El desarrollo industrial de los años 60 se basó, como hemos dicho, en la progresiva incorporación a los procesos productivos de tecnologías foráneas, gracias a los excedentes, en parte, que provenían del sector exterior (divisas por turismo, remesas de emigrantes, etc.). Pero lo que parece un hecho evidente es que la «inexistencia tanto de un sector como de una tecnología

propias» va a condicionar a la economía y más concretamente a la industria a la hora de establecer una estrategia frente a la crisis.

Teniendo en cuenta todos estos rasgos «diferenciadores» de la estructura productiva, cuando con la crisis económica los precios empiezan a aumentar en los mercados mundiales, donde la competencia es ley, como dice A. Jacquemin; la industria española, que además ha perdido el marco protector de la dictadura, habría de responder como era lógico con:

- Una reducción en el ritmo de crecimiento de las inversiones.
- Una reducción brusca en el ritmo de crecimiento de la productividad en la industria (11).
- Y sobre todo con una caída del empleo en la industria. Esta no habría vuelto a crear nuevos empleos desde el inicio de la crisis.

Toda esta situación es la que se ha dado en llamar proceso de «desindustrialización», aunque, qué duda cabe que tal término, ha sido utilizado en contextos y acepciones muy variadas (12).

A la vista de toda esta situación crítica y ya bien entrado en la crisis industrial, podían caber, pocas dudas respecto a la imposibilidad de articular —como dice el ya citado J. Segura— una estrategia eficaz contra la misma, que no pasaba necesariamente por una «reconversión industrial». A las peripecias por las que pasará la política de ajuste industrial, hasta llegar a la política de reconversión y la situación actual, están dedicados los dos últimos apartados siguientes.

(9) El tema de la desproporción de la industria española ha sido un tema ampliamente analizado. Ver desde La ordenación del capitalismo avanzado en España de F.J. Paniagua, hasta los trabajos de la fundación INI, Programa de Investigaciones Económicas, serie E, Madrid 1981.

(10) Ver J. SEGURA «Crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa». Papeles de Economía Española, n.º 15, Madrid 1983.

(11) La productividad física del trabajo, su tasa de crecimiento, en la industria española pasa de ser del orden del 8,3 % en el período 1962-1967 a ser del orden del 6,3 % en el período 1967-1973 y de un 4,08% entre 1973-1981 (según datos del Banco de Bilbao).

(12) El tema específico de la desindustrialización en Catalunya ha sido tratado en un libro del mismo título, editado por el Colegio de Economistas de Catalunya y con una nota introductoria de J.M. Bricall.

4. LA POLÍTICA INDUSTRIAL A PARTIR DE 1979: LA POLÍTICA INDUSTRIAL PASIVO-DEFENSIVA

En el largo período que media entre la primera crisis del petróleo y el año 1977, aún no habiendo reseñado todas las medidas de política industrial, podría decirse sin riesgo de equivocación, que las autoridades económicas que controlan los resortes del poder en la economía española, ignoran olímpicamente la crisis económica y por lo tanto la crisis industrial. El desarrollismo anterior, habría de mantener aún relativamente altas las tasas de crecimiento del PIB, sobre todo si se las compara con los países europeos; en estas circunstancias, tan sólo habría que confiar en la recuperación de los países económicamente fuertes, para que la economía española saliera de la depresión. La crisis, como tal, se fue «enjugando» por así decirlo, por la vía de la inflación y complementariamente con las consabidas vías de «socialización» de costes a través del Presupuesto del Estado y del Sistema financiero (13). El ritmo de deteriorización, como es fácil de comprobar, se iba sobre todo manifestando en una caída considerable en las F.B.C.F. y en un aumento del desempleo.

Es en este contexto de fuertes tensiones inflacionistas, del inicio de un déficit fuerte del Sector Público y desequilibrio de la Balanza de Pagos, cuando tras las elecciones de 1977, se llega al acuerdo de las medidas de política económica general recogida en los Pactos de la Moncloa. Pero no es hasta el año 1979, cuatro años más tarde que en Europa, cuando se llegan a establecer acuerdos institucionales entre las grandes empresas y la Administración, para iniciar un proceso de «reconversión».

En 1980 ve la luz el primer decreto de reconversión, que trata sobre la reestructuración de «electrodomésticos de línea blanca»; en el año 1981 le sigue el dedicado al «subsector de Aceros Especiales», pero sería con la aprobación del Real Decreto-Ley de 5 junio de 1981

cuando con él se asientan o se establecen las bases comunes para una acción de reconversión con carácter general.

El Real Decreto Ley de Junio de 1981 instrumenta tres tipos de ayudas fundamentalmente:

- i. Apoyos fiscales, orientados a conseguir lo que se llamaba la «neutralidad fiscal», favorecer la fusión de empresas y actuaciones en materia de inversiones, a través de la línea fiscal.
- ii. Apoyos financieros, sobre todo a través de subvenciones a cargo de los presupuestos generales del Estado, en cifras que normalmente se situaban alrededor del 20 % de las inversiones. En segundo lugar, estaban los avales de las instituciones de crédito oficial que contragarantizaba el Estado.
- iii. Medidas de carácter laboral, dentro de las que habría que destacar las subvenciones y demás formas de pago para las jubilaciones anticipadas, además de la consideración de causa tecnológica o económica a efectos de reducción de plantillas, tal como estaba previsto en el Estatuto de los Trabajadores.

El procedimiento establecido señalaba que: a) la actuación es por sectores y con carácter extraordinario; b) se debía actuar en función de que existan unos planes elaborados y negociados, aunque se establecían excepciones en casos de «interés general»; c) el procedimiento que se establece siempre, no tiene un carácter obligatorio, es decir, las empresas podrían acogerse a la reconversión siempre y cuando lo desearan. Dentro del Decreto-Ley de Reconversión de 1981, resulta significativa la omisión total, aunque posteriormente se hace una rectificación, del tema de la tecnología, investigación y gastos en I + D, aspectos estos centrales en cualquier proceso de reconversión.

La pasividad frente a la crisis, que había sido una de las características hasta entonces de la política industrial, se sustituye ahora, una vez asumida la situación lamentable por la que atraviesa el sector productivo, por una estrategia de adaptación a la crisis, que muchos economistas han dado en llamar «política industrial defensiva» la política

(13) Mecanismos que vienen explicados y comparados con los viejos mecanismos puramente autoritarios, en el trabajo ya citado de José V. SEVILLA SEGURA. Economía Política de la crisis económica. Ed. Grijalbo.

de reconversión que se inició a principio de la década de los 80, tenía como objetivo básico, como toda política de reconversión, la adaptación por parte de las empresas implicadas, a una competitividad internacional a medio y largo plazo en un mercado teóricamente libre y sin protección (14). Sin embargo, para cumplir semejante objetivo básico, la Administración de la época adoptó una política de reconversión que se centró sobre todo, como en parte hemos visto, en un conjunto de medidas de carácter fiscal, financiero y laboral.

El instrumento más intensamente utilizado dentro del conjunto de instrumentos que comprende la política de reconversión de esta época, fue el de la dotación de recursos financieros por parte del Estado, orientada única y exclusivamente al saneamiento financiero de las empresas sometidas a dichos planes de reconversión. Es decir, las ayudas concedidas a las empresas, se orientan hacia una solución a corto plazo de los agudos problemas financieros (un problema endémico, que con la crisis y la aptitud del esquema financiero se ve agudizado), más que a un planteamiento de viabilidad a medio y largo plazo (15).

Para el período de vigencia de los planes de reconversión, es decir para el período 1982-1986, la Administración tenía previsto distribuir un volumen de créditos que superaba los cien mil millones de pesetas, concretamente 104.340 millones de pesetas. La Comisión Delegada de Asuntos Económicos aprobó en agosto de 1982 la distribución de treinta mil millones de pesetas de subvenciones entre doce sectores, de los cuales diez mil eran destinados al sector de la siderurgia integral, más 7.500 millones de pesetas para el sector textil y entre el sector de aceros especiales y comunes se alcanzaba un monto de subvenciones aproximadamente de cuatro mil millones de pesetas.

Otras ayudas de carácter general comprendidas en los planes de

reconversión y que suponían ahorros importantes para las empresas, eran los beneficios fiscales así como los aplazamientos de las cuotas a la Seguridad Social etc.; estas ayudas, que en ocasiones representaban un volumen considerable, podrían entenderse, porque no, como préstamos concedidos sin interés. Las ayudas del Ministerio de Trabajo o a través del Ministerio de Trabajo en forma de jubilaciones anticipadas, también significó una contribución pública notable, sobre todo, teniendo en cuenta que dicho procedimiento ha sido utilizado profusamente para reducir las plantillas de las empresas en reconversión (16). Por último tampoco habría por qué olvidar para ciertos sectores concretos las aportaciones del INI, las primas a la construcción del Ministerio de Transportes, etc.

Toda esta «generosidad» en las ayudas para la reconversión no fue suficiente para que en muchas ocasiones los planes se llevaran a cabo; una de las mayores dificultades, en esta época, procedería de la puesta en práctica del principio de «concretación» entre empresas y trabajadores; la concertación no se llevó a cabo en algunos sectores y resultó imposible, en el marco político y social en el que se desenvolvía la reconversión, «coordinar» intereses contrapuestos. Quizás, y esto es un tema a estudiar, habría sectores que se acogieron a la reconversión por el solo hecho de beneficiarse de las ventajas que ofrecía dicha política, impidiendo de este modo un ajuste positivo del sector industrial.

A modo de conclusión, diríamos que el sector industrial en todo este periodo, se encuentra, al igual que los sectores industriales de otros países, directamente expuesto a la presión de la competencia internacional; por su naturaleza, la industria es la zona económica, por decirlo en palabras de Jacquemin, que más en contacto se encuentra con el entorno económico internacional, y más necesidad tiene de una reconversión con el fin de obtener un nivel de competitividad. Pues bien, la impresión

(14) Ver P. ORTUN SILVAN, «La política de reconversión industrial en España hasta 1983», *Economía Industrial* n.º 225. Enero-Febrero 1981.

(15) P. ORTUN SILVAN, op. cit, p. 68.

(16) C. ARANZADI, O. FANJUL, F. MARAVALL, «Una nota sobre ajuste y reindustrialización» en *Papeles de Economía Española*, n.º 15. Madrid 1983.

que da, a la vista de la forma como se lleva a cabo la política de reconversión de esta época, es que ésta antes que nada, se redujo a una nueva operación de saneamiento financiero para las empresas con dificultades y a una reducción de plantillas en las empresas con excesos de mano de obra, todo ello a un elevado coste en materia de recursos públicos.

Finalmente, quisiéramos referirnos a una «característica» muy destacada de la política industrial desarrollada en este amplio periodo y que habría que tener necesariamente en cuenta dada la importancia de la misma. Nos referimos concretamente al ritmo de incorporación al sector público de empresas en dificultades. Entre el año 1976 y abril de 1982 se incorporan al Sector Público un total de 16 empresas, que presentaban un volumen de pérdidas de casi 75 mil millones de pesetas (Ver cuadro n.º 1).

En la política industrial que se inicia posteriormente con el decreto de Reconversión y Reindustrialización uno de los aspectos más sobresalientes de la misma, según sus propios promotores, habría sido precisamente acabar con esta tendencia tan extendida de traspasar pérdidas del sector privado al sector público, en el periodo que va de 1976 hasta finales del año 1982.

Desde el punto de vista de la «reconversión industrial», como un conjunto integrado de diversas medidas de ámbito sectorial, queda por decir que como tal vino a «reforzar», por decirlo en términos eufemísticos, el amplio abanico existente en España, de instrumentos de política industrial sectorial, y por tanto habría que enmarcarla realmente en el contexto del conjunto de instrumentos de Política sectorial vigentes en 1982.

Como puede verse en dicho cuadro, los sectores acogidos a planes de reconversión son muy diferentes en cuanto a su estructura, existen sectores concentrados como la siderurgia integral y otros muy atomizados, como por ejemplo el textil, etc. Ahora bien, todos ellos tenían un aspecto común, el ser sectores particularmente afectados por la crisis y poseer unos excesos de capacidad muy elevados y en el fondo excesos de mano de obra. De este modo, como señalan los autores anteriormente citados, la reconversión es, en este

sentido, un instrumento muy diferente del conocido como «sectores de interés preferente», pues esto último respondía a la necesidad de expandir la producción en determinados sectores de interés general o sectores básicos que atraviesan situaciones de crisis de especial gravedad; también habría que decir que en la práctica, como ya hemos señalado, muchas empresas se acogieron a la ley por presiones de determinados grupos empresariales y financieros, tanto nacionales como extranjeros, por ejemplo G.E.S.A., Westinghouse, S.A., Talbot, etc. (17).

Al final del año 1982, todo parece indicar que se continua sin llevar a cabo una política industrial que realmente imponga un proceso de adaptación a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales que se derivan de la crisis económica. La política industrial de reconversión del periodo carece fundamentalmente de dos dimensiones básicas:

- No parece afectar para nada a los métodos de producción (como se ha visto el tema tecnológico no está ni siquiera contemplado en la primera visión de lo que fue la Ley Bayón); de ahí a dejar de lado la elección de una estrategia que resulte favorable a la competitividad exterior hay un paso.
- Aún admitiendo que son las tecnologías y no los sectores los obsoletos, el ajuste industrial implicaría también modificar la naturaleza de los bienes producidos.

Pero con todo esto, entramos ya en el apartado siguiente que está dedicado a la política industrial del Gobierno socialista.

5. LA POLÍTICA INDUSTRIAL A PARTIR DE 1982: LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL GOBIERNO SOCIALISTA

A partir del 28 de octubre de 1982, podríamos clasificar la política industrial española en dos grandes grupos, íntimamente relacionados; la separación que se hace de la misma, tiene un carácter pedagógico más que real, así:

(17) Ver P. ORTUN, op. cit.

Cuadro n.º 1. **Resultados de empresas traspasadas del sector privado, que actualmente están en pérdidas**

EMPRESAS	Año de incorporación	Resultados en el año 1983
Barreras	1976	(3.124)
Gea	1976	(2.151)
Tarazona	1977	(568)
A.H.M.	1978	(9.338)
Imepiel	1978	(921)
C.S.B.	1979	(578)
Babcock Wilcox	1980	(12.466)
Figaredo	1980	(386)
Intelhorce	1980	(3.294)
Hilaturas Gossypium, S.A. (filial de Intelhorce)	1980	(280)
San Carlos	1980	(1.009)
Marsans	1980	(1.366)
Ateinsa	1980	(168)
Seat	1981	(35.779)
Trasatlántica	1981	(611)
Hytasa	1982(1)	(2.441)
TOTAL		(74.280)

(1) En el mes de Abril.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

— En primer lugar, estaría la «realización» pendiente de la política de reconversión, entendida ésta última sobre todo, como política de ajuste dirigida hacia determinados sectores.

— En segundo lugar, estaría la política de reindustrialización o políticas que han dado en llamarse de promoción o fomento de nuevas actividades.

A su vez, la política de promoción o reindustrialización podría clasificarse o dividirse en políticas de promoción «horizontal», es decir, políticas que son comunes a todos los sectores, donde ocuparía un lugar destacado la política de *modernización tecnológica* o la política tecnológica en general, y, en segundo lugar estarían las políticas de promoción en un sentido ya específico de fomento de actividades concretas, tales como, los planes del sector de la electrónica y la informática, etcétera.

Antes de entrar más específicamente en cada uno de estos temas, resulta ineludible hacer alguna referencia a lo que fue el «Libro Blanco de la

Reindustrialización»; en él se hacía un balance de la política de reconversión realizada hasta entonces, así como se señalaban cuáles habrían de ser las líneas generales de la nueva política de reindustrialización.

Según el Libro Blanco, la reconversión de cada sector se entendió como un proceso encerrado en sí mismo, de manera que no se tuvieron en cuenta instrumentos o mecanismos que permitieran conectar el proceso de ajuste sectorial que eran propios de la política de reconversión, con lo que debería ser una estrategia de promoción de nuevas actividades; en otras palabras, según el Libro Blanco, la política de reconversión habría de entenderla, sobre todo, como un medio que liberase recursos financieros y humanos para la reindustrialización. En la parte III del Libro se apuntan cuáles han de ser las líneas generales de la nueva política de reconversión y política de promoción industrial.

Habría que volver a insistir en la idea de que la política de reconversión o

reestructuración interna de los sectores en declive, se entiende ahora como *condición necesaria* para permitir el desarrollo, la potenciación de nuevas actividades productivas, así como un *medio* para impulsar aquellos sectores proveedores de nuevos equipos —todo esto en palabras del Libro Blanco—. Pero qué duda cabe que esto apenas si aclara el hecho de que nos encontramos en una crisis, donde difícilmente es posible la reindustrialización sin una reconversión; poder haber hecho las dos cosas a un tiempo sería tanto como prever la crisis, o anticiparse a ella; Europa, qué duda cabe, va en esto diez años por delante. En el Libro Blanco se exigía no obstante un «ajuste a la baja de la capacidad productiva» de ciertos sectores y la reducción de excedentes estructurales de mano de obra.

Para cumplir con los objetivos de esta nueva política de reconversión, se instrumentaron una serie de medidas recogidas en una nueva Ley de Reconversión y Reindustrialización, que a su vez tenía como propósito subsanar los errores técnicos y de enfoque que había tenido la tímida reconversión anterior.

— En primer lugar, la nueva Ley de Reconversión y Reindustrialización quería subsanar las deficiencias habidas hasta entonces en la aplicación del principio de concertación entre empresas y trabajadores. Para esto, se establecía que las empresas de los sectores acogidas a los planes de reconversión deberían cumplir estrictamente las directrices marcadas por los mismos y los trabajadores deberían aceptar las consecuencias derivadas del reconocimiento de unos excedentes estructurales con el nombre de Fondos de Promoción de Empleo.

— Se establecen criterios más estrictos para la incorporación de un determinado sector al proceso de reconversión industrial; los sectores hasta entonces acogidos a planes de reconversión se adecuaron a los nuevos esquemas de actuación, tal como venía recogido por la Ley de Reindustrialización.

Los sectores acogidos a la reconversión se someten ahora a unos planes de acuerdo entre las partes implicadas.

Y son aprobados después por la Administración, ésta a su vez somete los planes a un sistema de seguimiento y control.

— Dentro de las nuevas medidas financieras vinculadas a la reconversión, habría que destacar la incorporación del sistema bancario privado a la financiación del proceso de reconversión. Con ese fin, como se sabe, se creó un subcoeficiente de inversión en capital riesgo (18). También en el sector público bancario se establece un departamento especializado y responsable del control financiero de los fondos financieros públicos con destino a la reconversión.

— En cuanto al conjunto de medidas de carácter sociolaboral, la nueva política industrial se mueve entre el mantenimiento de las medidas hasta entonces vigentes, es decir, expedientes de regulación de empleo, jubilaciones anticipadas y otras de nueva creación donde destacaría la creación de los ya citados Fondos de Promoción de Empleo.

La actual Administración promulgó el 30 de noviembre de 1983 el Real Decreto Ley de Reconversión y Reindustrialización. En él se conectaban, como se ha señalado reiteradamente y como lo señala el propio título de la ley, las medidas de carácter «defensivo», que hasta aquí hemos visto, con toda una política de promoción industrial, no estaría de más que pasásemos a analizar lo que serían las «realizaciones» de la reconversión industrial en España (19). Tampoco vamos a hacer aquí una valoración por sectores, cosa que sería lo más adecuado, sino simplemente resaltar los aspectos globales más significativos.

(18) Sería un tema de interés analizar más a fondo esta faceta de relación del capital bancario con el capital productivo durante la reconversión.

(19) Cualquier valoración está lógicamente condicionada a la información estadística utilizada. Para este punto ha sido fundamentalmente útil el trabajo de O. FANJUL y F. MARAVALL, «¿A qué ritmo avanza la reconversión industrial en España?», en papeles de Economía Española n.º 21, Madrid 1984.

En cuanto al ajuste de empleo en sectores en reconversión el realizado en los doce sectores sometidos, a la misma, en aproximadamente hace un año es relativamente elevado; en casi todos los sectores se sobrepasaba y el 70 % del ajuste, aunque la media entonces se aproximaba al 51 % dado las dificultades del mismo en sectores concretos como el sector de la construcción naval.

Un aspecto a destacar, a la vista de la información ofrecida es el siguiente: donde se encuentran mayores dificultades a la hora de llevar a cabo el proceso de reconversión, es precisamente en aquellos sectores donde es más importante la presencia del sector público, o dicho con otras palabras, el «principio de concertación» opera con más dificultades en aquellos casos en los que el Estado interviene como «empresario».

Por lo que se refiere a la financiación de la reconversión y a la vista de la información que ofrece el citado artículo, las dotaciones presupuestarias a empresas en reconversión alcanzaban para los años 1983 y 1984 un volumen de 228 mil millones de pesetas las partidas que integraban dichas dotaciones, iban desde dotaciones propias del Ministerio de Industria a los sectores en crisis, hasta participaciones en compensaciones de pérdidas, etc. (ver cuadro 2).

En cuanto a la distribución por sectores de la ayuda estatal a la reconversión, como casi siempre, habría que destacar que sectores como la siderurgia integral, a la luz de subvenciones aprobadas, le corresponde más del 42 % y el 59 % aproximadamente si se añaden los aceros especiales y los aceros comunes; el sector de bienes de consumo como el textil y los electrodomésticos de línea blanca absorben el 28,5 % del total de las subvenciones aprobadas en los planes (ver cuadro 3).

A la vista de estos datos y aunque ello implicara un juicio de valor un tanto precipitado, tendríamos que decir que, en general, los costes de la reconversión, si añadimos a las subvenciones los créditos del BCI y otras figuras de gastos, han sido excesivamente altos. Quizás una de las causas estuviera en la imagen de deterioro que sufrió la reconversión en el caso de AHM de Sagunto, pero, esté donde esté, el volumen de gastos es

alto. La reconversión fue excesivamente «cara», sobre todo, si se tiene en cuenta que al fijarse el tamaño del déficit público de antemano, los recursos excesivos que se dedican a las operaciones de saneamiento de ciertos sectores, se realiza, lógicamente, a costa de no hacer frente a otro tipo de necesidades que son mantenidas, por así decirlo, por otros sectores. Dicho en otras palabras la financiación de la reconversión supuso una distorsión importante en la distribución de la renta, como siempre de los sectores sociales privilegiados a los sectores sociales más débiles.

Dentro ya de las experiencias puntuales de reindustrialización y más concretamente de la recolocación de los trabajadores que quedaron excedentes, como resultado de la reconversión —y, de este modo entramos ya en la reindustrialización— tan sólo puede hacerse un balance del caso de Sagunto. El área de Sagunto, como se sabe, fue declarada Zona de Preferente Localización industrial, es decir, no habiéndose aún creado las nuevas figuras que estaban contempladas en la Ley de Reconversión y Reindustrialización, la zona de Sagunto vino a beneficiarse de las mismas ayudas y condiciones que habían disfrutado los antiguos Polos de desarrollo y otras figuras contenidas en la vieja ley de 1963. En líneas generales la experiencia de reindustrialización experimental de la zona ha sido, relativamente, un éxito; las ayudas en subvenciones en base a dotaciones presupuestarias de casi 4.000 millones de pesetas han conseguido reemplazar los excedentes despedidos por la reconversión, aproximadamente 1.250 puestos de trabajo y han supuesto una inversión de 18.000 millones de pesetas. Ahora bien, el problema continua abierto hasta no saber más seguramente en qué dirección se mueven las relaciones es decir, en qué medida la explicación del éxito conseguido—como dice O. Fangul y F. Maravall— puede encontrarse en la prosperidad de la región valenciana.

Dentro de las políticas «ofensivas» o de promoción industrial, es frecuente diferenciar entre lo que se llaman políticas propiamente dichas de promoción de sectores. Entre los primeros, como se sabe, ocuparía un lugar destacado la política tecnológica.

Cuadro n.º 2. **Dotaciones presupuestarias a empresas en reconversión industrial 1983-1986**

	1983	1984	1985	1986 (1)
1. Reestructuración empresas en crisis (Ministerio de Industria)	26,5	40,6	50,0	30,0
2. Reestructuración sectores en crisis (2) (Ministerio de Trabajo)	7,3	7,8	16,0	17,5
3. Primas a la construcción naval	12,0	11,0	11,0	18,0
4. Dirección General del Patrimonio del Estado	6,9	6,9	0,8(3)	0,5(3)
— Aportación al INI	(72,0)	(80,0)	(115,0)	(100,0)
5. Participación en la aportación al INI (4)	3,1	8,1	52,0	49,0
— Subrogación deuda INI para compensación de pérdidas (5)	(85,0)	(90,0)	(90,0)	(85,0)
6. Participación en compensación de pérdidas (6) ..	52,8	44,7	40,4	39,0
TOTAL RECONVERSION (1+2+3+4+5+6)	108,6	119,1	170,2	154,0

(1) Previsiones del Programa Económico a Medio Plazo.

(2) Una parte de estas dotaciones las reciben los trabajadores afectados sin pasar por las empresas.

(3) Cifra en proceso de revisión.

(4) Se ha calculado multiplicando la aportación al INI por la fracción que suponen las aportaciones de capital a empresas en reconversión sobre el total de aportaciones de capital efectuadas por el INI en cada año.

(5) En realidad, la carga presupuestaria de la subrogación son los intereses y amortización de la deuda subrogada.

(6) Se ha calculado multiplicando la cifra de deuda subrogada por la fracción que suponen las compensaciones de pérdidas de empresas en reconversión sobre el total de compensaciones de pérdidas efectuadas por el INI en cada año.

Todo el mundo coincide en señalar que la innovación tecnológica constituye un factor decisivo, tanto para la reorientación productiva que deberían adoptar los sectores en crisis, como para el desarrollo de los nuevos sectores con futuro, muchos de ellos, según parece protagonizados por los PYMES. Ambos temas, Política industrial e innovación tecnológica y Política industrial y PYMES, constituyen dos bloques de interés, que habría que estudiar en profundidad o constituyen por sí solos un tema de estudio.

A lo largo de la exposición anterior se ha visto, que el recurso a tecnologías foráneas, supuso una condición casi ineludible para aumentar la productividad del sector productivo español, este proceso se mantuvo mientras se dispuso de excedentes del exterior y no bloqueaba el proceso de desarrollo, pero se vio agudizado cuando la necesidad

de las importaciones se van acrecentando a lo largo del tiempo.

La incorporación ininterrumpida de tecnología foránea, se concentró, además, en las mayores empresas industriales, de manera que podría hablarse sin duda, de un proceso de industrialización dominado por la «dependencia tecnológica».

Entre las causas primarias del déficit tecnológico, se encontraría en primer lugar el escaso presupuesto que tanto las empresas como el Estado ha dedicado a la Investigación y Desarrollo; los recursos destinados a I + D se estimaban hace un año en un 0,4 % del PIB, según algunas fuentes, mientras que para un país de renta per cápita igual al de España debería ser aproximadamente el doble, es decir, de un 0,8 %

Cuadro n.º 3. Distribución sectorial de inversiones y ayudas estatales a la reconversión

(millones de ptas.)

	Inversiones previstas s/Plan	Subvenciones aprobadas s/Plan (1)	Subvenciones autorizadas y/o dispuestas (2)	Créditos BCI aprobados s/Plan (3)	Créditos concedidos por BCI (4)	Avales BCI aprobados s/Plan (3)	Avales instrumentos por BCI (4)
Siderurgia integral	187.000	58.583	36.920	106.300	43.924	46.200	—
Aceros especiales	21.191	17.984	11.300	35.386	4.185	4.000	4.000
Aceros comunes	n.e.	3.460	3.440	13.250	10.950	—	—
Electrodomésticos							
línea blanca	23.000	19.379	10.870	2.300	1.830	9.148	4.147
Componentes							
electrónicos	4.665	3.155	1.636	1.390	474	2.801	998
Semit cobre	2.748	1.058	942,6	—	—	4.100	3.700
Equipo eléctrico							
automoción	12.028	4.334	3.225	3.000	2.710	8.200	5.439
Forja pesada	2.500	817	717	2.000	1.250	—	—
Textil	80.691	20.057	11.597	19.580	10.159	4.679	2.992
Calzado	1.647	—	—	—	—	—	—
Construcción naval	n.e.	8.384	1.294	300	300	—	—
Standard-Marconi	6.000	1.400	400	5.530	4.200	—	—

(1) Aprobadas a 30-9-84 y a percibir durante el período de vigencia de los Planes.

(2) Autorizadas y/o dispuestas hasta el 30-9-84.

(3) Aprobados a 30-9-84.

(4) Concedidos por el BCI hasta el 30-9-84.

Otros datos que reflejaban la precaria situación tecnológica, vendrían dados por:

- El déficit de la balanza tecnológica que en 1983 ascendió a unos 70 mil millones de pesetas, registrando además un aumento de 2 % respecto al año anterior.
- El 80 % de las patentes industriales registradas en España son de residentes extranjeros.
- Un volumen reducido de empresas (100 empresas) importa el 70 % del volumen total importado de tecnología.

Este panorama resulta desolador, además, si progresivamente se va constatando que el aumento de los excedentes no debería ya realizarse por el lado de los salarios reales, o dicho de otro modo, parece cada vez más claro que el aumento de la productividad no puede conseguirse rebajando los costes salariales, sino elevando el nivel tecnológico. Por otro lado, las empresas, aunque preocupadas por los excedentes laborales, en el fondo tampoco se mostraron muy proclives a la incorporación de nuevas tecnologías con el fin de sustituir a la mano de obra por el capital. Todo esto fue provocando la necesidad ineludible de que fuese el Estado, como no podía ser de otro modo, el encargado de diseñar una política tecnológica y que se asentó en dos aspectos básicos.

- Establecer, descentralizadamente, una infraestructura de formación e información tecnológica.
- Ofrecer incentivos financieros, a través del CDTI, para el desarrollo de proyectos de innovación. Además la Ley de Reconversión y Reindustrialización autorizó a que los gastos de I + D realizados por parte de las empresas pudieran reducirse de la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades, así como la libertad de amortización, etc., es decir, formas tributarias de fomentar las innovaciones.

Por último, habría que decir que a esta política de incentivos, habría que añadir toda una acción innovadora del marco legal e institucional en el que se desarrollan las innovaciones tecnológicas, tales como una Ley de Patentes, una ley sobre Ciencia y Tecnología, la

revisión del sistema de Normalización y Homologación, etc.

La política de Innovación Tecnológica intenta, según declaraciones de los propios responsables de la misma, evitar una peligrosa tendencia, que consistiría en identificar sectores de futuro con actividades desarrolladas exclusivamente en líneas de vanguardia tecnológica; la política de innovación tecnológica actual había que entenderla —según los propios ejecutores— más como una condición necesaria para la elección de los sectores considerados como prioritarios; es decir, resumidamente, nuevas tecnologías sí, pero incorporadas a sectores prioritarios. Sencillamente sería añadir un toque de realismo a la estrategia industrial a seguir; con una estructura socio-económica como la española, difícilmente se puede pensar en nuevas tecnologías que sean un objetivo en si mismo; la atención continúa centrada en sectores maduros que se alimentan con nuevas tecnologías para, de este modo, mantener y ampliar la competitividad; más concretamente la nueva estrategia industrial consistiría en incorporar nuevas tecnologías a sectores concretos tales como el automóvil, textil, calzado, etc.

Sin entrar en el tema específico de la política de promoción industrial, que supondría hablar del plan electrónico e informático nacional, el último tema al que habría que hacer referencia aquí sería el marco de coordinación o marco de planificación de la política industrial actual; según palabras del actual Ministerio de Industria, el papel que tiene asignado la administración sería el de posibilitar los medios (apoyos financieros, ayudas técnicas y profesionales para el fomento de la investigación, etc.), para ejecutar una estrategia industrial concertada entre las partes implicadas; es decir, parece como si cada vez más se asociase la política industrial a lo que sería una política a medio y largo plazo.

5.1. La política de promoción industrial: El PEIN y el Plan de Automatización Avanzada

Como decía hace aproximadamente un año el subdirector general de Electrónica Sr. M. de Oyarzabal, el sector electrónico

era un sector que aparentemente no presentaba problemas; por tanto, el Plan Electrónico e Informático Nacional (PEIN) dentro del Programa Económico a Medio Plazo constituiría ante todo *un plan de acción*, que se concretará en varios desarrollos normativos. Concretamente el plan dice en el apartado cinco, «en un plazo no inferior a los seis meses, se remitirá al Congreso de los diputados un proyecto de ley modificando la actual Ley de *Cotratos del Estado* y estableciendo la necesaria ordenación institucional que permita una eficaz planificación de las adquisiciones del sector público» (20) y en segundo lugar, «se remitirá al Congreso de los diputados un proyecto de ley sobre medidas y órganos para el apoyo a la investigación, la innovación y la tecnología», es decir, una Ley sobre Ciencia y Tecnología.

Pues bien, en última instancia, a estas dos normas se reduce básicamente el PEIN entendido como un plan de Acción. Ahora bien, según el análisis realizado sobre el sector electrónico, cuatro serían las razones básicas que justificarían la necesidad de una actuación del Sector Público.

- 1.— Acabar con la desproporción entre consumo, producción e importaciones del mercado electrónico incrementando la producción nacional. Así, según el Plan, mientras el consumo aparente de productos electrónicos creció entre 1981-1982 un 22 % la producción tan solo lo hizo en el mismo periodo un 18 % mientras que las importaciones crecieron, sin embargo, un 24 %
- 2.— Desarrollar el mercado electrónico, para lo cual la Administración se compromete a llevar a cabo toda una serie de programas tales como el proyecto piloto de control de tráfico en autopistas y accesos a grandes ciudades, el proyecto de automatización de oficinas judiciales, automatización de oficinas de empleo, etc.

Otra manera de desarrollar el mercado electrónico sería la de la

promoción de nuevos servicios públicos y programas de difusión tecnológica.

- 3.— Por último, entre uno de los objetivos del PEIN estaría, y no por estar situado en tercer lugar tiene menos importancia, el incremento de las exportaciones. Se trataría de «internacionalizar» el sector, poniendo un mayor énfasis en la presencia de las empresas españolas en el exterior al asignar concretamente un incremento anual durante la vigencia del plan de un 36 % en la variable exportaciones; como dice el ya citado Sr. Oyarzabal, «no se pretende forzar el crecimiento a partir de una «sustitución de importaciones», sino mediante una verdadera política de promoción de exportaciones (21).

Para la consecución de este último objetivo, el PEIN establece una serie de acciones específicas, como son: un banco de datos de normas, promoción de asistencia a ferias y exposiciones, etc.

- 4.— También dentro de los objetivos del PEIN estaría, lógicamente, el de tratar de disminuir progresivamente los niveles de dependencia tecnológica, fomentando el desarrollo tecnológico. El PEIN concretamente habla del compromiso del Sector público en la financiación orientada a la investigación y el desarrollo, así como de programas especiales de investigación en microelectrónica, robótica y automatización de oficinas; por último estaría también programas de difusión tecnológica tales como el CAD/CAM, etc.

La cuantificación de algunos de estos objetivos para el horizonte temporal que el Plan plantea, vendría recogido en el siguiente cuadro:

(20) Plan Electrónico e Informático Nacional. P. 160. MINER.

(21) M. DE OYARZABAL. «Política de promoción industrial: EL PEIN». «Economistas», n.º 11. Madrid 1984.

Cuadro n.º 4. **Objetivos PEIN 1987**

SUBSECTOR	Consumo aparente	Producción	Exportación	Importación
Consumo	155,0	130,0	40,0	65,0
Profesional	244,8	183,9	46,2	107,1
Informática	290,2	218,6	116,7	188,3
Total 1987	690,0	532,5	202,9	360,4
Crecimiento medio 1982/87 ..	10,1 %	18,6 %	35,7 %	8,0 %

Como señala el mismo plan, estos objetivos cuantitativos se han establecido a partir de la hipótesis de un crecimiento de la economía española alrededor del 3 % anual durante los años siguientes hasta 1987, por tanto, un crecimiento diferencial para el consumo aparente del sector electrónico sobre el PIB del orden de unos siete puntos (22).

Dentro del programa desagregado sectorialmente del PEIN, cabría destacar el cuadro de las acciones generales, que comprendería el conjunto de instrumentos utilizados para la consecución de los objetivos anteriormente señalados y dirigidos a ocho sectores concretos. Un resumen de como van a aplicarse las acciones generales vendría dado por el cuadro n.º 5.

En cuanto al Plan de Electrónica Industrial, el cuadro de acciones específicas del Subsector sería el reflejado en el cuadro n.º 6.

Para la consecución de estos objetivos en el subsector de Electrónica industrial se establecerían las siguientes acciones:

- Acuerdo entre el MINER y el MEC para dotar a los centros dependientes de él de material para prácticas en base a producción nacional.
- Se establecerán acuerdos entre el MINER y el MEC para desarrollar los equipos mencionados con una aportación del MINER de 150 millones de pesetas.

(22) PEIN, P. 6. Ministerio de Industria y Energía.

— Se establecerán acuerdos para el desarrollo del mercado electrónico, es decir, para que los principales organismos públicos adquirentes de sistemas de control lo cubran con la mayor participación posible tanto tecnológica como industrial.

— Con el fin de incrementar la producción nacional se establecerá una línea especial de crédito oficial e incentivos fiscales así como «beneficios de interés preferente para el sector electrónico», etc.

En cuanto al programa desagregado horizontal, lógicamente ocuparía un lugar destacado el plan de investigación y desarrollo. Las medidas orientadas sobre todo a favorecer la investigación y el desarrollo tienen un único gran objetivo: el que «nos permita situarnos —como dice el propio plan— a una distancia prudencial con referencia a los países en posesión de las tecnologías más avanzadas en el sector electrónico» (23). Para todo ello se establecen una serie de acciones como las siguientes:

- En primer lugar, y como ya se ha dicho, una nueva legislación o la preparación de una nueva normativa encaminada al fomento de la investigación y la innovación.
- En el plano específico de la difusión tecnológica, se ha proyectado una Red Integrada de Servicios

(23) Op. cit. p. 128.

Cuadro n.º 5. **Acciones generales**

	Microelec- trónica	Consumo	Compo- nentes	Telecomu- nicaciones	Infor- mática	Defensa	Electrónica Industrial	Electro- medicina
1. Crédito oficial	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Crédito oficial para activos importados o inmateriales ..	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Interés preferente	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Desgravación empresas capital-riesgo	X		X	X	X		X	X
5. Incentivos para instalación en el extranjero	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Participación consorcios internacionales	X	X	X	X	X	X	X	X
7. Normativa compras públicas				X	X	X	X	X
8. Promoción exportaciones		X	X	X	X	X	X	X
9. Deducción fiscal por I + D	X	X	X	X	X	X	X	X
10. Modificación normativa CDTI	X	X	X	X	X		X	X
11. Modificación Programas Especiales I + D	X		X	X	X	X	X	X
12. Acuerdos centros de I + D	X	X	X	X	X	X	X	X
13. Normalización y homologación		X	X	X	X		X	X
14. Participación IMPI		X	X	X	X		X	X

Fuente: MINER.

Cuadro n.º 6. **Acciones específicas**

	Consumo aparente	Producción	Exportaciones	Importaciones
Crecimiento medio 1987-1982	13,8%	22,2 %	26,0 %	8,3 %

Fuente: MINER.

de Electrónica, que represente una vía de acercamiento de las empresas a las nuevas tecnologías asociadas a la microelectrónica. En esta Red, coordinada por la Administración, tienen participación destacada las organizaciones empresariales.

Por último, en cuanto al Plan de Empresas públicas, dentro del mismo programa desagregado horizontalmente, destacaríamos que en él se establecen una serie de criterios o una serie de mecanismos que pretenden mejorar la accesibilidad de las PYMES a los contratos con la Administración.

Después de casi dos años desde su aprobación, resulta aún difícil hacer una valoración de los resultados alcanzados, de las realizaciones conseguidas por el PEIN. No obstante, pueden apuntarse algunos logros del plan subsectorial de la microelectrónica, el más avanzado según palabras de M. de Oyarzabal (24). Este plan se apoyaba en las siguientes acciones específicas más importantes:

- «Incentivar el establecimiento en España de una planta de fabricación y/o ensamblaje de circuitos integrados «standard» o «custom» de alta tecnología por parte de alguna de las grandes firmas multinacionales del sector con participación mayoritaria o exclusiva de la misma».
- «Creación de un centro de I + D en microelectrónica con clara

orientación de apoyo a la industria apoyando los actuales recursos universitarios, del CSIC y de las empresas públicas del sector».

- «El establecimiento de una red integrada de centros de servicios en los cuales existan terminales y periféricos adecuados para el diseño por parte de las empresas de circuitos microelectrónicos» (25).

El acuerdo ya cerrado con ATT para fabricar en España circuitos integrados cumplió el primero de los puntos arriba señalados. La publicación del Decreto por el que se constituyó el centro de I + D en microelectrónica supuso el cumplimiento del segundo de los objetivos. En cuanto a los objetivos cuantificados en el cuadro n.º 1 y como no podría ser de otra manera, la principal realización a destacar es el de la evolución de las exportaciones, pues estas tan sólo de enero a setiembre se incrementaron en un 223 % siendo el índice de cobertura del 51,5 %

Por último, un efecto a destacar del que aún no se tienen resultados, pero que es un efecto inducido por el plan, es el del aumento del interés de las empresas multinacionales por llevar a cabo sus proyectos industriales en España (26).

(24) Ver M. DE OYARZABAL, op. cit. p. 82.

(25) PEIN. MINER, P. 29 y ss.

(26) Sobre este tema ver PALOMA SÁNCHEZ MUÑOZ. «Importación y Exportación de tecnología en España y Empresas multinacionales». Economía Industrial, n.º 244, julio-agosto 1985.

Así como el PEIN en su conjunto habría, que verlo como una pieza clave para la modernización tecnológica y la creación de nuevas empresas, el Plan de automatización industrial avanzada (PAUTA) sería un elemento específico de la política de reindustrialización, por cuanto induce, como veremos, hacia el fomento de actividades y hacia la creación de puestos de trabajo.

El PAUTA recoge la indicación del Plan Electrónico e Informático Nacional, para realizar un plan de investigación y difusión de las aplicaciones de la «fabricación flexible». La unión de la automatización con la flexibilidad de fabricación es lo que técnicamente se ha dado en llamar Automatización Avanzada. Y de ahí el nombre de Plan de Automatización Industrial Avanzada («PAUTA»).

En dicho Plan se empieza por poner de manifiesto que el comportamiento del mercado español de robots ha sido básicamente similar al del resto de Europa; ahora bien, dicho mercado es mucho menor, así por ejemplo la cifra de robots instalados en España en el año 1984 eran de 516 y que correspondía a la cifra alcanzada en Italia en 1982 y Francia en 1980 y Suecia en 1979(27).

Los objetivos del PAUTA podrían resumirse en dos:

- Difundir y promover la robótica en la industria española, ya que ésta afecta horizontalmente a toda la industria transformadora y acabar configurando —y esto es lo importante— un nuevo modelo de competencia industrial.
- Generar una oferta competitiva de productos y servicios de lo que conforma la Automatización Avanzada.

El PAUTA está estructurado en base a cinco programas de actuación, del que destaca el programa de financiación para la consecución de los objetivos antes propuestos. En el Plan se supone una inversión de 5.000 millones de pesetas en 3 años y que serviría para cubrir los siguientes objetivos específicos:

- Creación de 5 centros de difusión de Automatización Avanzada que operasen a través de la Red integrada de Servicios electrónicos prevista ya en el PEIN.
- Promover 10 proyectos piloto de demostración de Automatización Avanzada en diferentes sectores industriales.
- Alcanzar en 1988 una producción superior a los 5.000 millones de pesetas y unas exportaciones de 2.000 millones de pesetas, también en dicho año

Dentro del Plan están recogidos también aspectos concretos acerca de la formación de técnicos e investigadores en el extranjero, dedicados a la robótica y a la automatización. Concretamente el PAUTA prevé la formación de 45 técnicos e investigadores en el periodo de 3 años, así como la financiación de cursos para postgraduados y dirección de la producción.

Otro aspecto a destacar dentro del PAUTA sería el desarrollo tecnológico industrial: se establece en él un programa a medio plazo de investigación «preindustrial» a realizar por empresas, universidades y centros de investigación.

Por último tendríamos que señalar, como siempre, que en la financiación concreta de estos diferentes programas, a los que habría que añadir otro de desarrollo y difusión de operaciones industriales, intervienen diferentes organismos de la Administración: concretamente el BCI tiene asignado un volumen de financiación de 10.300 millones de pesetas hasta 1987.

(27) PLAN DE AUTOMATIZACIÓN INDUSTRIAL AVANZADA. MINER. P. 47.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANZADI, C; FANJUL, O. y MARAVALL, F. «Una nota sobre ajuste y reindustrialización». Papeles de Economía Española, n.º 15. Madrid 1983.
- BRAÑA, J.; BUENA, M. y MOLERO, J. «El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español». F.C.E. Madrid 1984.
- CASTILLO HERMOSA, J. «Regulación e internacionalización del capital en la economía española. Una aproximación». Ensayos de Economía. Bilbao 1981.
- DE OYARZABAL, M. «Política de promoción industrial: EL PEIN». «Economistas n.º 11». Madrid 1984.
- ESTAPE, F. «Ensayos sobre economía española». Ed. Ariel. Barcelona 1972.
- FANJUL, O. y MARAVALL, F. «¿A qué ritmo avanza la reconversión industrial en España?». Papeles de Economía Española n.º 21. Madrid 1984.
- FUNDACIÓN INI. Programa de Investigaciones Económicas, serie E, Madrid 1981.
- MINER. Plan Electrónico e Informático Nacional.
- MINER. Plan de Automatización Industrial Avanzada.
- ORTUN SILVAN, P. «La política de reconversión industrial en España hasta 1983». Economía Industrial n.º 225. Enero-Febrero 1981.
- PANIAGUA, F.J. «La ordenación del capitalismo avanzado en España». Ed. Anagrama. Barcelona.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, PALOMA. «Importación y Exportación de tecnología en España y empresas multinacionales». Economía Industrial n.º 244, julio-agosto 1985.
- SEGURA, J. «Crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa». Papeles de Economía Española n.º 15, Madrid 1983.
- SEVILLA SEGURA, JOSÉ VÍCTOR. «Economía Política de la Crisis Económica». Ed. Grijalbo. Madrid 1985.