

La reestructuración sectorial como eje de la política industrial ante el proceso de integración en la CEE

FRANCISCO J. GOMEZ MARTOS (*)

INTRODUCCIÓN

Si la misión de todo economista es dialogar con la realidad económica, no cabe la menor duda de que estudiar la reestructuración industrial ante el proceso de integración en la Comunidad Económica Europea equivale a afrontar la crisis actual de nuestro sistema productivo con el horizonte puesto en los años noventa.

La escasez y el encarecimiento de la energía ha puesto al descubierto la fragilidad de los modelos de crecimiento industrial aplicados desde el final de la Segunda Guerra Mundial. A nivel internacional la crisis de los años setenta es una crisis de exceso de capacidad en los sectores industriales básicos; la estructura industrial mundial se está modificando aceleradamente al ritmo que marcan los desajustes entre precios y costes; y los nuevos parámetros de la división internacional del trabajo exigen el replanteamiento de las relaciones entre los países industrializados y los menos desarrollados, capaz de eliminar las actuales tensiones y conflictos redistributivos.

En el curso de los últimos tiempos, la crisis del aparato productivo, que inicialmente se localizó en el sector energético y de materias primas, se ha propagado a todas las ramas industriales y, paralelamente, ha ido consolidándose en la mentalidad de los políticos y economistas la idea de que si en la próxima década no se consigue estabilizar una reestructuración industrial complementaria entre el Norte y el Sur, la situación mundial empeorará. En este estudio

(*) Profesor de Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Ponencia presentada en las I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas, Sevilla, 16-19 de abril de 1980.

analizaremos los factores de los que dependerá la división internacional del trabajo en las próximas décadas.

La segunda gran coordenada que enmarca a este trabajo es su aplicación a la realidad industrial española. El punto de referencia de las páginas que siguen, y común denominador de los restantes apartados, es la estrategia de desarrollo industrial que la economía española debería emprender con ocasión del ingreso en la CEE.

Ambas coordenadas se interrelacionan desde el comienzo como un nexo de mutuo refuerzo y consolidación. La reestructuración sectorial constituye un ingrediente indispensable, tanto para que España defina su personalidad industrial en el ámbito internacional y se asegure la participación en el futuro proceso industrializador de vanguardia, como para que nuestro sistema económico pueda afrontar un proceso de integración en la CEE bien concebido, que encauce su dinamismo actual y propenda a lograr el máximo crecimiento y bienestar social.

Por las mismas razones, y cualquiera que sea nuestra propia alternativa ante el problema industrial español, la reestructuración está ahí, como un factor de primer orden con el que hay que contar para que colabore positivamente a la recuperación sana y duradera del nivel de empleo. Por eso, urge aislar objetivamente los problemas, las opciones y las posibilidades de la reestructuración industrial.

I. LOS NUEVOS PARÁMETROS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LA INTEGRACIÓN EN LA CEE, LÍMITES QUE DEFINEN LAS POSIBILIDADES DE LA REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL

1.1. *Los nuevos parámetros del desarrollo industrial*

La primera justificación inexcusable de la necesidad de practicar una reestructuración industrial la constituye el proceso de continua modificación de los factores de los que depende la división internacional del trabajo.

A la vista de la evolución del comercio internacional (1), existe

(1) Después de la Segunda Guerra Mundial, y gracias a los acuerdos de cooperación internacional en materia comercial (GATT) y monetaria (Bretton Woods), los intercambios mundiales han registrado un impulso hasta entonces desconocido. Así, el incremento medio anual en volumen del comercio

la presunción, relativamente justificada al nivel de información estadística existente, de que el ajuste a la crisis durante la década de los setenta ha seguido pautas de conducta que condicionarán la estructura industrial del presente decenio, y que, sin ánimo de exhaustividad, podrían precisarse así:

a) *Diversificación intraindustrial*

La internacionalización de la producción, favorecida por la paulatina liberalización del comercio mundial, ha acentuado la interdependencia de las economías. A su vez, y aunque es una cuestión de difícil estimación cuantitativa, la difusión del progreso tecnológico a nivel internacional ha tendido a armonizar las estructuras productivas de los distintos sectores industriales, de forma que, en los últimos años, se ha multiplicado la cuota de comercio mundial integrada por productos extraordinariamente especializados, intercambiados entre empresas de diferentes países y pertenecientes al mismo sector industrial.

De este modo, con el progreso industrial, los países han intensificado las analogías entre los grandes sectores industriales, al mismo tiempo que la división internacional del trabajo se asentaba sobre la base de la especialización *dentro* de los sectores y no tanto *entre* grandes sectores (2).

internacional fue del 7,3 por 100 entre 1948 y 1971, mientras que en los periodos 1913-1929, 1929-1938 y 1938-1948 los intercambios mundiales alcanzaron tasas de crecimiento del 0,7 por 100, —1,2 por 100 y 0 por 100, respectivamente. Durante la crisis de los setenta, sin embargo, el comercio internacional ha frenado su ritmo, aunque manteniendo una trayectoria decididamente expansiva.

En 1972 y 1973 se consiguen tasas de crecimiento espectaculares, el 10 y el 11,3 por 100, respectivamente. Es a partir de la crisis del petróleo (que superpuso sus efectos sobre un escenario internacional ya desestabilizado por la crisis del dólar de 1971) cuando el comercio mundial contiene su progresión, que tras el descenso del 3,3 por 100 en 1975, recupera su dinamismo en los años sucesivos, con aumentos en volumen del 11,6, 4,3, 6, 6 y 1 por 100 a lo largo del periodo 1976-80.

(2) A nivel teórico, la explicación de las tendencias que actualmente emergen en la división internacional del trabajo difiere del análisis contenido en los modelos ricardiano y neoclásico. La lógica y la elegancia formal de ambos esquemas analíticos no ha sido corroborada por la investigación econométrica, que ha demostrado cómo países intensivos en capital también exportan productos con elevada intensidad de trabajo. Véanse al respecto las conclusiones del trabajo de J. CORNWALL, «Postwar Growth in Western Europe», *Review of Economics and Statistics*, Avg. 1968, págs. 361-369.

Contemplado desde esta perspectiva, nuestro interés se centra en subrayar que el progreso tecnológico es la variable dinámica que define las pautas en

Conviene, además, resaltar que, en un período de crisis del aparato productivo y de acrecentada competencia internacional, la mayor propensión a homogeneizar y abaratar la producción industrial ha atemperado el ritmo de introducción de nuevos productos, así como su gama de diversificación. Complementariamente, se han alargado las producciones de cada línea de fabricación.

b) *Sustitución de factores y mercado de la energía*

Una de las características más acusadas del desarrollo económico de las últimas décadas ha sido que el crecimiento de las economías industriales se ha apoyado en un concepto de progreso tecnológico generador de un constante ahorro del factor trabajo. Sin embargo, hoy todo parece indicar que esta fase de la historia económica se está agotando y que, en adelante, el desarrollo industrial solamente será posible si el progreso técnico ahorra más recursos naturales, y más materias primas y energía. Con este propósito, el camino convencional para reducir el consumo petrolífero sin penalizar al empleo ni al nivel de vida representa —si queremos seguir dialogando con la realidad— el desarrollo de fuentes energéticas sustitutivas ya disponibles y, la potenciación de esfuerzos y recursos en las energías más prometedoras para un horizonte temporal dilatado (3).

Las consideraciones precedentes sobre el ahorro y la reconversión energéticas deberían complementarse con el principio de que la sustitución de factores y técnicas productivos sólo nos llevarán a atacar el mal en los estratos hondos donde verdaderamente se origina, si la reestructuración industrial controla el crecimiento de los costes sociales y de las deseconomías externas originados por el proceso de cambio tecnológico.

la división internacional del trabajo. Por tanto, no sería razonable que la innovación tecnológica sea considerada como un factor exógeno y no como el determinante endógeno básico de la especialización productiva de cualquier país.

(3) Al hablar de la oferta energética importa mucho resaltar que la energía eléctrica dispone de una elevada versatilidad en el empleo de energías primarias, desde la geotermia a la fusión nuclear. Para un análisis científico, riguroso y original de la distribución final de la energía útil entre las diversas fuentes energéticas disponibles, véase el manual de ANDRÉ GARDEL, *Energie: Economie et Prospective*, Pergamon Press, Oxford, 1979.

c) *Interacción industria-investigación científica*

La interacción entre industria e investigación científica ha disminuido durante la crisis —y lo hará todavía más en un próximo futuro— los contornos de la actividad industrial.

Si, como se ha ido haciendo más perceptible a medida que la crisis avanzaba, las técnicas intensivas en capital que simultáneamente acortasen el período medio de fabricación de los productos industriales han consolidado su posición, está hoy a la vista, en casi todos los países, que la adaptación espontánea a los nuevos precios del trabajo, del capital y de la energía ha afectado negativamente, por una parte, a sectores industriales con largos períodos de inmovilización del capital circulante (construcción, siderurgia integral y construcción naval) y, por otra, a sectores con cuotas de mercado «consolidadas» (alimentación, textil y calzado).

Por el contrario, en los años venideros —y es ésta una tendencia que se insinúa por el destino de las inversiones de las empresas multinacionales— prevalecerán los sectores industriales capaces de introducir tecnologías automatizadas, de fácil mantenimiento y corto período de fabricación (como, entre otros, el sector eléctrico y la electrónica, las máquinas herramientas, los componentes de automóviles y los productos semielaborados).

Ni que decir tiene que, asimismo, el futuro industrial quedará comprometido por el resultado de las grandes aventuras tecnológicas actuales (microprocesos electrónicos, biología industrial, nuevas energías, recursos oceánicos) que —a no dudarlo— ofrecerán enormes posibilidades de liderazgo a los países tecnológicamente avanzados.

d) *Desempleo duradero*

Una vez más, la crisis energética ha puesto de relieve que el tránsito de un tipo de sociedad a otro se traduce en desequilibrios laborales. Ahora bien, dentro de esta similitud histórica, cabe destacar como diferencia que, aunque los cambios en la estructura del empleo son mutaciones características de cualquier período histórico, solamente desde el comienzo de la crisis energética estos cambios han estado acompañados por un desempleo duradero.

El descenso ininterrumpido de las tasas de crecimiento de la inversión ha dado entrada a un mayor desajuste entre el *stock* de capital y la oferta de trabajo de las economías. En estas condiciones, el objetivo prioritario de las políticas selectivas de empleo aplicadas durante la crisis ha consistido en mantener dentro de límites socialmente tolerables las repercusiones sobre el mercado laboral de un crecimiento económico insuficiente (4).

El denominador común de las múltiples políticas de fomento al empleo y de corrección de los desequilibrios del mercado laboral acometidas por las economías occidentales en los últimos años es su unánime coincidencia al considerar que la recuperación del empleo no es un proceso simple ni uniforme. Obsérvese, por ejemplo, que algunas inversiones industriales requieren mucho empleo durante su realización, pero crean pocos puestos de trabajo permanentes, y para otras sucede exactamente lo contrario.

De esta suerte nadie, ni político ni teórico, niega que los problemas del empleo no se resolverán ocupándose únicamente del mismo. De hecho, el nivel de empleo es la resultante, y su evolución estará vinculada a las tendencias de fondo del sistema productivo, a la tecnología, a la población y a la eficacia política de las democracias industriales.

En este contexto, uno de los vectores decisivos para la recuperación del empleo apunta hacia la correcta elección de la estrategia de reestructuración industrial. Como tendremos ocasión de exponer posteriormente, seleccionar y orientar las inversiones a realizar y asegurar la óptima distribución de la población activa entre espacios regionales, sectores productivos y categorías profesionales determinará de manera concluyente la evolución futura de los mercados laborales.

e) *Dilema proteccionismo-reestructuración*

Como una consecuencia más, el desarrollo de la crisis de los años setenta también ha puesto en entredicho los débiles funda-

(4) Para el análisis de la evolución reciente de la estructura y del funcionamiento de los mercados laborales, véase *Une stratégie à moyen terme pour les politiques de l'emploi et de la main d'oeuvre*, OCDE, París, 1978. Si se quiere profundizar en el papel de la política fiscal como instrumento de fomento del empleo, puede consultarse el excelente libro del Prof. R. CALLE, *Política fiscal y empleo*, Instituto de Estudios Sociales, 1981.

mentos que cimentan la cooperación económica internacional. El diálogo Norte-Sur ha mostrado su impotencia para encauzar las tensiones y conflictos redistributivos que han aflorado en los últimos años. Pero, además, este «diálogo de sordos» no sólo ha presidido las relaciones económicas entre países industrializados y países menos desarrollados, sino que asimismo ha puesto al descubierto la palmaria desunión del bloque industrializado a la hora de abordar una estrategia en común que permitiese la recuperación económica coordinada (recuérdense las fallidas estrategias de la «locomotora» y del «convoy»).

Naturalmente, esta coincidencia no es fruto del azar, puesto que si bien las «cumbres» y conferencias económicas internacionales han conseguido evitar lo peor; es decir, el retorno al proteccionismo exacerbado de la gran depresión de los años treinta, tampoco debería olvidarse que los grandes temas de la cooperación internacional —Reforma del Sistema Monetario Internacional, energía y materias primas, diálogo Este-Oeste y reestructuración industrial complementaria— permanecen sobre el dintel de los años ochenta.

El punto de partida de la desconfianza actual entre países industrializados y países menos desarrollados arranca de la competencia cada vez más intensa de países que, como Méjico, Brasil, Corea del Sur, Formosa, Israel, Singapur y China, entre otros, han entrado en la fase de madurez del ciclo de vida de una gama diversificada de productos de diseños y tecnologías fácilmente asimilables y costes salariales inferiores (electrodomésticos, construcción naval, equipos eléctricos y productos químicos) (5).

Ante esta situación, los países industrializados se sienten tentados por una fuerte atracción hacia el proteccionismo, ya que, no en vano, la concurrencia de los nuevos países industrializados coincide con la crisis de exceso de capacidad y desajustes entre precios y costes que evidencian los sectores industriales básicos de no pocas economías industrializadas.

En este contexto, para evitar los efectos de la inflación sobre

(5) La teoría del «ciclo de vida del producto en la producción y comercio internacionales» es una hipótesis dinámica que permite interpretar las modificaciones temporales de las ventajas comparativas y de la especialización internacional, en base a las tres fases en que se divide el ciclo vital de un producto: implantación, desarrollo y madurez. Véase al respecto: VERNON, «International Investment and International Trade in the Product Cycle», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 83, núm. 2, 1966.

la propensión a invertir y eludir de este modo un nuevo resurgir de las tendencias proteccionistas, sería imprescindible que durante la década de los ochenta continuase la expansión del comercio internacional y, sobre todo, de las exportaciones de los países en vías de desarrollo, de forma que les permita acceder sólidamente a los mercados financieros internacionales.

Esta formulación implica necesariamente la correcta aplicación de los acuerdos negociados durante cinco largos años en la Ronda Tokio, ya en vigor desde comienzos de 1980. Teóricamente, al menos, los resultados de las negociaciones multilaterales son de la máxima importancia, ya que si se aplican las reducciones arancelarias convenidas y se ejecutan los nuevos «códigos de conducta» que regulan los obstáculos extraarancelarios, se garantizarán un nuevo *trade creation* mundial y mayor transparencia comercial en la década actual (6).

En suma, vitalizar la reestructuración sectorial complementaria entre el Norte y el Sur es la única salida viable y operativa a tenor de la presión que ejercen las nuevas economías industriales sobre los países occidentales y que, con toda probabilidad, se acentuará en los próximos años. Ha llegado el momento de reconocer la inoperancia de estrategias de reestructuración industrial parciales y exclusivistas en una economía con fronteras mundiales (7).

1.2. *La integración en la CEE*

Establecidos los factores reales y tecnológicos que han dibujado el perfil de la crisis de los años setenta, pasamos a delimitar el se-

(6) El impacto efectivo de la Tokyo Round dependerá, sin embargo, de la aplicación que se haga de los acuerdos a la realidad concreta de los diversos sectores industriales. La gran complejidad y extensión de la problemática industrial se exterioriza en las fricciones que hoy presentan los intercambios Estados Unidos-CEE en materia de acero, fibras textiles, calzado y aceites vegetales.

(7) De hecho, algunos países ya han comprendido el peligro de retroceder a los mecanismos de defensa y de ataque del comercio internacional de los años setenta. Dentro de esta estrategia de armonización industrial a escala mundial hay que situar las propuestas contenidas en el «Memorandum sur la restructuration de l'économie néerlandaise et sur la coopération en matière de développement». En este documento se propugna que los países occidentales coordinen sus políticas industriales, con el fin de que las transferencias de productos y/o ramas industriales se realicen de un país industrializado a otro en vías de desarrollo, y no entre países industrializados. Vid., OCDE: *Politiques visant à promouvoir l'adaptation industrielle*, Paris, 1976, págs. 44-45.

gundo eje de referencia dentro del cual deberá situarse la reestructuración industrial española: *la integración en la CEE*.

En breve plazo, previsiblemente un año más de negociaciones, España tomará decisiones trascendentales para su futuro económico, y las consecuencias que se deriven del proceso de integración dependerán estrechamente de la política industrial que se aplique durante esta década. Con la próxima integración económica en la Europa Comunitaria, el nivel de vida español dependerá del dinamismo de nuestra exportación. La integración es un proceso cuya lógica invita a acrecentar la productividad, y de ahí la urgencia inexcusable de reforzar la capacidad competitiva del sector industrial.

Nuestro país tiene que formarse una idea exacta de la situación de partida inicial y de los problemas que se plantearán a nuestra industria con el ingreso en la CEE. Por ello, vamos a examinar crudamente algunos aspectos decisivos de la cuestión: qué significará el desarme arancelario y cuál es el lugar que se reserva a la industria española en el conjunto europeo; cuáles serán los efectos económicos de la integración sobre el empleo a medio y largo plazo; y en qué medida se facilitará el desarrollo de nuestras potencialidades económicas con el ingreso de España en la CEE. La respuesta a estos interrogantes nos permitirá afrontar con pragmatismo el inventario de nuestras necesidades y posibilidades en el equilibrio europeo.

Con razón ha podido decirse que lo que ha sucedido y sucede en nuestra industria se configura como el examen previo de toda estrategia de cambio.

En base al soporte empírico de las recientes investigaciones econométricas (8) podemos analizar la situación comparativa de las industrias española y comunitaria en la parrilla de salida de 1980.

Una primera dificultad del proceso de integración radica en que España y la CEE no son espacios homogéneos de desarrollo. Desde que, en la década de los cincuenta, Viner, Meade y Lipsey reali-

(8) Véanse JUERGEN B. DONGES, «Aspectos comerciales y productivos de la posible ampliación de la CEE», Fundación del INI, *Investigaciones Económicas*, núm. 9, mayo-agosto, 1979, págs. 125-149, y ESADE, «La industria española ante la CEE», Colección *Estudios*, del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1979. En este último estudio se recogen, asimismo, las conclusiones de otros informes anteriores sobre el tema.

zaron las primeras formulaciones teóricas sobre los efectos de las uniones aduaneras en la producción, el consumo y los flujos de comercio exterior, sabemos que la unión económica siempre sería más ventajosa si las economías española y comunitaria fuesen complementarias; pero, contrariamente, presentan una buena dosis de rivalidad.

En este sentido, la economía española, y en particular el sector industrial, se encuentran en una posición de partida de elevada dependencia respecto de los mercados de la CEE, y la situación no es simétrica ya que el peso de nuestra industria en los mercados comunitarios es bastante más reducido. Así, mientras que el comercio con la CEE representa el 35 y el 47 por 100 de nuestras importaciones y exportaciones, respectivamente; el comercio de la CEE con España sólo representa el 2,6 y el 2,5 por 100, respectivamente, de las importaciones y exportaciones extracomunitarias (9). Esta desproporción tendrá considerable incidencia en el proceso negociador en curso.

Cabría, asimismo, preguntarse cómo ha evolucionado esta situación en las dos últimas décadas. Del lado español, el modelo de desarrollo de los años sesenta, hoy en crisis, dio lugar a un elevado ritmo de crecimiento económico que permitió la incorporación de nuestro país a la corriente expansiva de los países europeos. Sin embargo, la profunda transformación de los grandes sectores económicos —con el descenso relativo del sector primario y el aumento de la industria y de los servicios— vino acompañada de un modelo de especialización industrial que, desde 1960, se singularizó en el desarrollo de sectores tradicionales, regresivos, o al menos, de crecimiento lento en el conjunto de los países de la CEE (10).

Quiere decirse que, según los últimos balances de situación de la industria, España ha alcanzado un elevado grado de desarrollo y de especialización en sectores de tipo tradicional como textiles, productos minerales no metálicos, sector de la madera, metalurgia básica y material de transporte. Estos sectores industriales o bien se hallan en clara regresión en la Comunidad, o bien son sectores cuyo crecimiento en la CEE es menor al experimentado en España. Por el contrario, y éste es el necesario contrapunto de la importación y asimilación masiva de tecnologías extranjeras estandariza-

(9) Vid., ESADE, *op. cit.*, págs. 138-150.

(10) Vid., ESADE, *op. cit.*, págs. 525-540.

das, la industria española se muestra subespecializada en sectores dinámicos y de tecnología de vanguardia.

Esta segunda conclusión se agrava por el hecho de que la mayoría de los sectores en los que la industria española está especializada (siderurgia, textil, construcción naval y cuero y calzado) se encuentran en crisis en la CEE y manifiestan problemas de exceso de capacidad a nivel mundial y con el agravante de una competencia acrecentada por parte de los países en vías de desarrollo (11).

Por el lado comunitario, la mayor interdependencia y la autoridad real de la Comisión en amplias parcelas de la vida industrial, durante los quince primeros años de la construcción europea (1957-1972) habían favorecido la aproximación de las estructuras industriales de los Estados miembros. Sin embargo, desde 1973, el proceso de convergencia industrial se ha detenido e incluso parece invertirse.

De hecho, aunque nunca pudiera hablarse de un modelo industrial específico de la CEE, común a todos los países integrantes, la capacidad de reacción y las soluciones ante las grietas de la crisis en el edificio industrial de las economías comunitarias han presentado perfiles distintos y en ocasiones opuestos entre distintos países miembros. La decisión y eficacia de ciertos países a la hora de adaptar sus aparatos productivos a los nuevos parámetros del desarrollo industrial (como la RFA y, en menor medida, Holanda, Bélgica y Dinamarca), las incertidumbres y el desconcierto que ponen de manifiesto otros (como Francia), y los retrasos que acumulan los últimos (como Italia y el Reino Unido), son otros tantos testimonios de la fragilidad de la cohesión del edificio comunitario. Este resultado conduce a la preocupante conclusión de que la Europa de las naciones corre el grave riesgo de dislocarse en una Europa que avanza a distintas velocidades.

Ante esta panorámica inicial de salida de las partes negociadoras, ¿cuál debería ser el ritmo de la integración industrial de España en la CEE? ¿Qué impacto ejercerá la integración económica sobre el comercio, el empleo y el crecimiento potencial de nuestra economía?

Seguidamente intentaremos despejar estas incógnitas desde una

(11) Como es obvio, el hecho de que un sector se encuentre en unas condiciones de competitividad determinadas no significa que ésta sea la situación de cada una de las empresas que lo integran.

triple perspectiva: el planteamiento y las predicciones de la teoría económica de la integración (12), la ordenación industrial que se propone en el Dictamen de la Comisión de la CEE (13), y el análisis empírico del impacto de la adhesión española si ésta se produjese según el calendario previsto.

En el orden académico, llama la atención el contraste entre el desarrollo de la teoría pura del comercio internacional apoyada en la estática comparativa, y la escasez y poca sistematización de las preposiciones dinámicas. Esta «sabiduría convencional» —como ha sido denominada por J. K. Galbraith— ha determinado las posiciones doctrinales y políticas de los países industrializados frente al resto de los países en vías de desarrollo (14).

Por ello, salta a la vista que los instrumentos disponibles para predecir los efectos económicos de los acuerdos de integración pertenecen a la teoría tradicional de las uniones aduaneras, y se concentran en las pérdidas o ganancias de bienestar derivadas de los cambios en los patrones de comercio. Más allá de los efectos estáticos ligados a los mecanismos de creación y de desviación de comercio, se ha prestado una limitada atención a las ventajas derivadas de las economías de escala (15) y a los cambios en la estructura de los mercados. Y, sin embargo, no se han tomado en consideración los efectos dinámicos de la integración económica sobre los problemas fundamentales del crecimiento económico, tales

(12) Para una visión completa de la teoría económica de la integración, véanse: L. LERENA, «La evolución reciente de la teoría de la integración», *Revista Española de Economía*, vol. 1, núm. 2, año 1971, y ALFREDO TOVIAS, «Las relaciones comerciales y futuras entre España y la CEE frente al desarrollo de la teoría de la integración económica de la última década», *REE*, año VII, septiembre-diciembre, 1977.

(13) «Dictamen de la Comisión al Consejo en relación a la petición de adhesión de España a la CEE», 29 de noviembre de 1978, Confederación Española de las Cajas de Ahorros, *Documentos*, núm. 3, enero de 1979, páginas 8-87.

(14) En el ámbito de la teoría económica de la integración, la superación de estas posiciones teóricas sustentadas por los economistas neoclásicos del comercio internacional se inició, en la década de los sesenta, con los desarrollos de Johnson, Cooper-Marsall y Vanek, para quienes el proceso de liberalización arancelaria no tiene por qué arrojar necesariamente un saldo positivo.

(15) Como ha demostrado CORDEN, M., «Economics of Scale and Custom Union Theory», *The Journal of Political Economy*, vol. 80, 1972, págs. 465-475, incluso el análisis teórico del impacto de las economías de escala (es decir, la reducción de los costes medios gracias a la producción en masa), que no se pueden aprovechar en mercados nacionales reducidos, conlleva el peligro de que con la creación de grandes oligopolios desaparezca la competencia efectiva, objetivo último de los tratados de integración.

como los criterios de inversión, la evolución de la demanda, los costes productivos, la distribución sectorial y regional de la producción y del empleo, y el progreso tecnológico.

Como acertadamente señala Alfredo Tovías: «en la más reciente evolución de la teoría de la integración económica, durante la última década, nada sustancial se ha escrito sobre los efectos de la integración aduanera en países donde, por una parte, reina la competencia imperfecta, y por otra, los obstáculos no aduaneros juegan un papel cada vez más importante. Ambos temas son vitales para nuestro país» (16).

Traducido a la realidad española de 1982, las formulaciones teóricas anteriores significan que si bien la integración económica en la CEE originará mejoras de productividad asociadas a una economía más eficiente, la industria española no puede pensar solamente en los automatismos benefactores de la integración. A veces, se exageran las ventajas del libre cambio, de la división internacional del trabajo y de la especialización.

Por ello, el desarme arancelario no debería configurarse como el objetivo único de nuestra entrada en la CEE, sobre todo, cuando las reducciones arancelarias (aunque todavía ocupan un lugar importante en la explicación de los mecanismos de creación y desviación de comercio) cada vez es un factor menos significativo en orden a explicar la penetración y la pujanza de nuestro reciente dinamismo exportador, como lo demuestra la evolución del comercio exterior español en el último bienio.

En cuanto al Dictamen de la Comisión sobre la adhesión de España a la CEE, el punto que sin duda resulta más preocupante a efectos del contenido de la reestructuración industrial española estriba en «la necesidad de que se concluyan lo antes posible y a más tardar a partir de la iniciación de las negociaciones de adhesión, los conciertos necesarios para que España participe en la definición y aplicación de las políticas comunitarias tendentes a la reestructuración de los sectores en crisis» (17). De este modo, concluye el Dictamen, «la realización de la libre circulación de mercancías resultaría ligada, en lo que respecta a España, a las medidas comunes convenidas a tal efecto; y, como contrapartida, España se beneficiaría de las medidas de apoyo previstas por la Comunidad» (18).

(16) Vid., A. TOVIÁS, *op. cit.*, pág. 119.

(17) y (18) Vid., «Dictamen de la Comisión», *op. cit.*, pág. 16.

Aparentemente, la argumentación de la Comisión parece irrefutable, puesto que la integración no debería significar únicamente una ampliación del mercado para los productos españoles y comunitarios, sino también la creación de una estructura industrial solidaria y hasta cierto punto complementaria dentro del mercado europeo. Lo que ya no parece tan razonable es que, en el umbral de la adhesión, España tenga que pagar un anticipo de solidaridad comunitaria, autolimitando «voluntariamente» sus exportaciones industriales a la CEE en los sectores más competitivos —léase siderurgia, textil, calzado— y, al mismo tiempo, quede al margen de los proyectos y ayudas comunitarios para la expansión de los sectores industriales de vanguardia. En este sentido, no deja de extrañar que ninguna de las propuestas comunitarias recogidas en el Dictamen reconozca la necesidad de vincular, «lo antes posible y a más tardar a partir de la iniciación de las negociaciones de adhesión», a la industria española con los planes europeos para el desarrollo de la industria telemática, con los proyectos comunes en el sector de la ciencia y de la tecnología, y con los programas de investigación y desarrollo de nuevas fuentes energéticas, entre otros (19).

De una manera implícita, el Dictamen de la Comisión olvida que la reestructuración industrial que España debe realizar con ocasión del ingreso en la CEE no sólo va a representar la reducción y el abandono de ciertas actividades, sino que, necesariamente, ha de abordar la promoción y el desarrollo de nuevos sectores industriales de vanguardia que sean capaces de absorber el empleo sobrante en los sectores más tradicionales.

(19) La evolución del comercio exterior España-CEE en el último cuatrienio (1977-80) ha confirmado la mayor importancia relativa de los obstáculos extraarancelarios como instrumento protector de los sistemas productivos nacionales. Hasta ahora, la participación de España en las políticas comunitarias de reestructuración industrial sólo se ha manifestado en los cupos o contingentes pactados para los sectores siderúrgico, textil y calzado. Estas medidas —eufemísticamente denominadas «autolimitación voluntaria» de las exportaciones— han provocado un efecto restrictivo de mayor magnitud sobre nuestras ventas a la CEE que los propios derechos arancelarios de la TEC; por lo demás, de reducido nivel medio. En este sentido, hay que subrayar que resultados más interesantes de los nuevos acuerdos del GATT, en el marco de la Ronda Tokio, no son los de naturaleza arancelaria, sino los relativos a la regulación de las barreras extraarancelarias. Véase a este respecto *Información Comercial Española*: «El nuevo rostro del GATT», boletines semanales núms. 1712, 1714 y 1716, enero-febrero, 1980.

Una prueba más de las escasas posibilidades ofrecidas por el Dictamen comunitario para la reestructuración dinámica de nuestra industria tiene su fundamento en la reestructuración que, *de facto*, realizan separadamente los países comunitarios. A nivel nacional, las economías de la CEE desean emprender su propia adaptación industrial en un contexto centrifugo cada día más evidente. Este núcleo de desequilibrios en la política industrial comunitaria, con decisiva trascendencia para el proceso de ampliación de la Comunidad a doce miembros, patentiza el conflicto de intereses nacionales y la preponderancia de los mismos sobre las decisiones de las instituciones comunitarias. Así, por ejemplo, no existe ningún mecanismo industrial a nivel comunitario capaz de concretar de forma efectiva la estrecha conexión que debería existir entre las cláusulas de salvaguardia para «sectores sensibles» y el esfuerzo de adaptación necesario para renunciar a las mismas.

Conforme a estos planteamientos, el Gobierno francés no se ha sentido obligado a consultar y coordinar la reestructuración económica del gran suroeste con el país candidato directamente afectado; a la sazón España. Con este plan —destinado a renovar la industria y la agricultura de la zona, asegurando su desarrollo armónico con vistas a mejorar su competitividad frente a los productos españoles— el país vecino se anticipa a las consecuencias de una posible vinculación formal en el marco de las negociaciones de adhesión de España a la CEE.

En definitiva, y desde el punto de vista español, la trascendencia de los problemas expuestos fuerza a considerar que, en un período de estancamiento económico y de crisis industrial como el que vivimos, resultará extraordinariamente difícil acometer la ineludible reestructuración dinámica de nuestra industria desde la perspectiva conjunta de la Comunidad Europea ampliada, a doce miembros. Formalmente es indudable que España tendrá que aceptar todas las disposiciones del Tratado de Roma en su texto y en su espíritu, sus consecuencias directas e indirectas (una mayor interdependencia y la autoridad real de la Comunidad en ciertas parcelas de la vida económica) y la política económica seguida hasta ahora por la CEE.

Sin embargo, la Comunidad no puede pretender, como se desprende del Dictamen, una política de ampliación que consiste en buscar todas las ventajas dinámicas, rechazando todas las servi-

dumbres inherentes al dinamismo y a la capacidad potencial de la industria española. Como reconoce el estudio de Esade (20), la estructura industrial española tiene un carácter intermedio, a medio camino entre la de los países más desarrollados con mayor valor añadido tecnológico y la propia de los países en vías de desarrollo. En buena medida, la estructura industrial española se parece a la italiana y es distinta, y en cierto modo complementaria de la alemana, francesa y británica.

El paralelismo italiano es significativamente aleccionador. En buena medida, la desigual evolución sectorial de la estructura industrial italiana, en las dos últimas décadas, ha sido el resultado histórico de los efectos dinámicos del proceso de integración en la CEE, y así se ha demostrado en un conjunto de recientes estudios e investigaciones empíricas (21).

De hecho, las decisiones de inmediata liberalización y de integración económica sin cautelas dinámicas han tenido evidente reflejo en la estructura industrial italiana, orientándola hacia la especialización en productos de escaso contenido tecnológico. La ausencia de un proceso dinámico de innovación tecnológica, compartido y apoyado en el marco de la CEE, ha situado a gran número de las exportaciones italianas en la fase de madurez del ciclo de vida del producto. En estas circunstancias, la industria italiana aparece caracterizada por el dualismo entre sectores de vanguardia incipientes y que exigen estructuras complejas de organización y de investigación, y sectores elementales tecnológicamente estandarizados; los primeros en declive y los segundos en expansión. De ahí, que la preocupación cardinal que preside el actual momento industrial italiano sea el riesgo de que su industria se recluya en sectores tecnológicamente estancados, exponiéndose de este modo a la competencia de los países en vías de desarrollo, sin perjuicio de posibles soluciones proteccionistas cuando la competencia fuese insostenible.

Sin duda, el análisis de la experiencia italiana en la CEE nos enseña que los impactos dinámicos de la integración económica

(20) Vid., ESADE, *op. cit.*, cap. 8, págs. 509-594.

(21) Véanse F. FALCONE, «Efetti dell'integrazione economica europea sulla struttura delle esportazioni italiane», *Rassegna Economica*, núm. 5, 1975, páginas 1139-1176, y GAVINO MANCA, «Problemi e prospettive dell'industria italiana di fronte ai mutamenti nella divisione internazionale del lavoro», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, año 37, núms. 3-4, 1978.

deberían ser previstos, negociados y encauzados a través de una auténtica estrategia dinámica de reestructuración industrial que concrete las principales prioridades de la industria española para las próximas décadas en el marco de la CEE, y con el telón de fondo de una mayor integración en la economía mundial.

Por lo que respecta a los resultados potenciales de la adhesión española a la CEE, los impactos sobre el comercio, el empleo y el crecimiento de nuestra economía pertenecen al mundo de las conjeturas e hipótesis empíricas, y, en consecuencia, están cada vez más sujetos a márgenes de incertidumbre crecientes. Sin embargo, coincidimos con J. Donges (22) en que la ampliación de la CEE no sólo afectará de modo diferente a cada uno de los tres países candidatos, sino que también tendrá consecuencias económicas para la Comunidad y para terceros países. A pesar de los intentos realizados para determinar los efectos económicos (23), los resultados de la ampliación «dependerán en gran medida de la política que adopten los países aspirantes, los de la CEE y los terceros países en relación con la orientación comercial de sus economías, el desarrollo sectorial y la reestructuración regional» (24).

Para expresarlo en otras palabras, parece claro que inicialmente Grecia y Portugal tendrán que competir en los mercados comunitarios con los exportadores del Tercer Mundo en una gama de productos más amplia que España; pero, a su vez, esta conclusión de Donges no debería tranquilizarnos, porque lo que significa es que, durante el período transitorio, la batalla de la competencia la va a librar directamente nuestra industria con las industrias europeas, y no tanto, con los países del Tercer Mundo. Por eso, a nadie debería escapar la consideración de que Grecia y Portugal ya han consolidado su «lugar» en la CEE ampliada y sólo tienen que defenderse de la competencia de los países menos desarrollados. España, en cambio, ha conseguido una estructura de especiali-

(22) Vid., J. B. DONGES, *op. cit.*, págs. 143-148.

(23) Un excelente estudio del previsible impacto comercial de la adhesión española a la CEE, desde la perspectiva del desarme arancelario mutuo, puede consultarse en ESADE, *op. cit.*, capítulos 6 y 7. Sin menoscabo de su rigor analítico y de la solidez del soporte estadístico, la principal objeción al mismo radica en que las argumentaciones sobre protección arancelaria se efectúan en términos nominales. En nuestra opinión, las negociaciones arancelarias España-CEE deberían argumentarse en términos de protección efectiva, tal y como ya ha sucedido en las recientes negociaciones del GATT en Tokio.

(24) Vid., J. B. DONGES, *op. cit.*, pág. 143.

zación intraindustrial mucho más compleja, y que es, en gran parte, rival de la CEE. De ahí que no compartamos las «verdades convencionales» del economista alemán que encierran el gran peligro de que su aceptación por nuestros negociadores cierre uno de los pocos caminos que le quedan a la industria española para salir del entancamiento tecnológico actual, tan peligroso en el orden social como en el político.

En sus propias palabras: «los Gobiernos de los tres tienen que adoptar políticas razonables de desarrollo en el sentido de aumentar el peso de las actividades con mayor ventaja comparativa y la proporción de estas actividades que tienen una elasticidad-renta relativamente alta en el mercado mundial, lo que probablemente estimularía el crecimiento económico» (25).

Resulta pues que, en estas condiciones, la industria española corre el peligro de afrontar la integración en la CEE sin promover la especialización industrial en sectores dinámicos. Si esto sucediera y se dejaran los resultados de la integración industrial en manos de las fuerzas del mercado —aumentando el peso de los sectores en declive con mayor ventaja comparativa «estática»— ello equivaldría a adoptar una política de renuncia de las grandes posibilidades de crecimiento futuro de nuestra economía, de consecuencias sociales imprevisibles, en favor de países más avanzados y con superioridades iniciales.

Además, si España consolidase su especialización en sectores industriales tradicionales, no sólo los efectos económicos positivos de la integración se agotarían rápidamente (26), sino que, a medio y largo plazo, la posición política de España en las instituciones comunitarias se debilitaría progresivamente, ya que la CEE se vería obligada a arbitrar complejos mecanismos de protección de los sectores industriales regresivos. Con niveles salariales europeos, la competencia de los países en vías de desarrollo haría insostenible una estrategia industrial de este tipo (27).

(25) Vid., J. B. DONGES, *op. cit.*, pág. 146.

(26) En el caso italiano, los efectos positivos de creación de comercio en los sectores industriales tradicionales (alimentación, textil, calzado, productos siderúrgicos) se manifestaron significativamente en el período sucesivo a la firma del Tratado de Roma (1957) para estabilizar su ritmo expansivo a partir de 1963. Véase GAVINO MANCA, *op. cit.*, págs. 236-240.

(27) Un buen precedente de las consecuencias que se derivan de aislar el mercado comunitario del mercado internacional está a la vista con la política agrícola comunitaria.

Con una última reflexión cerraremos la exposición y análisis de los problemas y perspectivas que se le abren a nuestra industria con la integración en la CEE. El sector industrial español tiene que prepararse para competir a medio y largo plazo y de ahí la urgencia de formular objetivos y estrategias que permitan superar la actual etapa de indefinición industrial. Para la empresa española, la integración no sólo significará la supresión de los aranceles sino, sobre todo, la supresión de discriminaciones, lo que se manifiesta en la elección y desarrollo de un modelo económico de referencia que elimine incertidumbres. Parte importante de ese modelo económico de referencia es la definición inambigua de nuestra personalidad industrial.

A nuestra economía le interesa alentar ciertas industrias dinámicas que avancen más que el resto de la economía y que tendrán una gran pujanza en las próximas décadas. Para ello, España debería negociar estrategias sectoriales separadas de liberalización arancelaria y extraarancelaria, que permitiesen dosificar el ritmo de desarme adecuándolo a la capacidad de adaptación de cada sector industrial de vanguardia.

En este sentido, España y la CEE deberían unificar sus criterios y llegar a un acuerdo para que, respetando los fines y compromisos últimos del Tratado de Roma, de un lado, la industria española pueda emprender una nueva reestructuración en sectores dinámicos, y, del otro, la adaptación de los sectores comunitarios en crisis no conlleve costes y tensiones innecesarios.

Si la CEE evita que la reorientación industrial española sea objeto de excesivo control y de riguroso examen en la fase de despeje y de empuje iniciales, y facilita la utilización de las cláusulas de salvaguardia, para retrasar o escalonar en el tiempo la liberalización comercial cuando las importaciones superen la capacidad de adaptación de los incipientes sectores españoles de vanguardia, estaremos en el buen camino para resolver —con costes sociales soportables— las dificultades que presentará nuestra entrada tardía.

* * *

Las líneas de fuerza de este trabajo aparecen, ahora, con claridad. En el apartado siguiente analizamos los objetivos y las estrategias de la política industrial española para la década de los ochenta.

ta, desgranando las ventajas e inconvenientes de las diversas alternativas. En esta primera fase, descendemos al estudio de dos modalidades de reestructuración industrial: la opción tercermundista, ligada a la aplicación de las denominadas «tecnologías intermedias» y la modalidad de los sectores de demanda derivada, caracterizados por la intensidad de los encadenamientos intersectoriales hacia adelante y hacia atrás. El paso siguiente, tras abordar la identificación de objetivos y de posibles vías de crecimiento industrial, incluirá el diseño de un cuadro global de reestructuración industrial factible hacia cuya efectiva vigencia caminen las políticas gubernamental, empresarial y sindical. Y, finalmente, completaremos nuestras reflexiones con la revisión de los puntos en los cuales es necesaria la intervención pública, así como los instrumentos apropiados para la misma.

En definitiva, todo ello nos permitirá acercarnos al debate de los problemas y perspectivas que suscita la reestructuración sectorial de la industria española en el espacio delimitado por los nuevos parámetros industriales y la integración en la Europa comunitaria.

II. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA PARA LAS PRÓXIMAS DÉCADAS

La necesidad de la reestructuración sectorial de la industria española está fuertemente imbricada en el propio fenómeno del crecimiento económico español, cuyas realidades pasadas y exigencias futuras han puesto de manifiesto las deficiencias y limitaciones del actual modelo industrial al llamarle a contribuir a la generación de empleo y a la superación de la endurecida competencia en los mercados internacionales. De ahí, que nuestra industria precise de la definición de objetivos sectoriales específicos, coherentes con objetivos genéricos de mayor alcance.

En base a estas consideraciones, el gran reto de la industria española se moverá entre dos ejes superpuestos: el cambio de rumbo de la política industrial ante la crisis generalizada de los sectores básicos y la integración en la CEE. En otras palabras, hay que producir eficazmente en los sectores industriales básicos y aprove-

char la capacidad exportadora potencial a través de la consolidación y ampliación de mercados y la diversificación de productos.

Una vez se posee este convencimiento, las directrices básicas de la reestructuración industrial española deberían orientarse hacia el logro de dos objetivos afines:

2.1. *La necesidad de incrementar la intensidad industrial de nuestro sistema económico*

Mientras que, en 1978, nuestro país solamente obtenía de la industria (incluida la construcción) el 36,6 por 100 del valor añadido bruto a los precios de mercado; en la República Federal Alemana, Italia, Reino Unido y Francia el sector industrial participaba con porcentajes del 45,2; 42,2; 39,2 y 39,2 por 100 del valor añadido bruto, respectivamente (28).

Además, todo parece indicar que, en los últimos tres años, la distancia industrial entre España y la CEE no ha hecho sino aumentar. Como ya pusimos de relieve en otro lugar (29), el estancamiento económico español es básicamente un estancamiento industrial. La industria fue el sector motor y el protagonista principal del desarrollo económico español durante el período 1960-1974, y cuando el modelo industrial entró en crisis, el sistema económico español perdió su capacidad de crecimiento.

Este hecho sugiere que el predominio adquirido en España por un sector terciario tradicional —con el 55,8 por 100 de la producción nacional y el 44,3 por 100 de la población activa ocupada, en 1979— parece inadecuado si se tienen en cuenta las derivadas de este cambio en el modelo de crecimiento: constante progresión de la población activa empleada en servicios terciarios de reducida productividad en buen número de sus ramas, concomitante disminución en el crecimiento de la productividad real del sistema económico español en su conjunto, y aceleración inflacionista; puesto que, no en vano, los aumentos salariales en el sector servicios toman como nivel de referencia los salarios industriales y, sin embargo, sus ganancias de productividad son inferiores.

(28) Fuente: EUROSTAT, *Statistiques de base de la Communauté*, 1980, e INE, *Contabilidad Nacional de España*, 1980.

(29) Véase mi ensayo, «Las posibilidades futuras de la economía española», *Economía Industrial*, núm. 186, junio, 1979, págs. 15-31.

A la postre, quiere decirse que para favorecer la recuperación sana y duradera del empleo productivo hay que favorecer la progresión en el ritmo de crecimiento industrial.

2.2. *La necesidad de integrar a la industria española en la división internacional del trabajo que está surgiendo de la crisis económica*

A la altura de 1982, el lugar que le corresponda a la industria española en los escenarios del comercio internacional durante las próximas décadas será la resultante dinámica de un complejo haz de fuerzas ya analizados en los apartados precedentes. En síntesis, eran aquellos factores: las modificaciones en la estructura de la producción y de la demanda de consumo, la diversificación intra-industrial, la sustitución de factores y el desempleo duradero, la reconversión energética y las limitaciones ecológicas al crecimiento y la competencia creciente con determinados países en vías de desarrollo. Por eso, el *test* más significativo de la productividad deseable para nuestra industria en el futuro sería su creciente competitividad en los mercados internacionales.

Y, desde esta óptica, un objetivo a conseguir paulatinamente sería establecer el equilibrio comercial típico de los países industriales deficitarios en materias primas. Este equilibrio exigiría unos ingresos por exportaciones comerciales que cubriesen el 75-80 por 100 de nuestras importaciones. Con un comercio exterior así configurado, la capacidad de crecimiento de la economía española quedaría asegurada permanentemente desde el punto de vista de la balanza de pagos.

Naturalmente, estos objetivos fundamentales no delimitan plenamente el contenido de la estrategia industrial española. De la concreta configuración de los mecanismos que alberga cada una de las modalidades de reestructuración industrial alternativas dependerá, en medida importante, la recuperación del empleo productivo y la competitividad exterior de nuestra industria.

Dados los conocimientos teóricos existentes en materia de ordenación industrial, sería factible diseñar un número muy reducido de modalidades de reestructuración industrial que efectivamente se adaptasen al logro de tales objetivos. Concretamente, el

debate teórico y práctico sobre la elección de tecnologías puede reconducirse a dos grandes esquemas: la opción tercermundista de las tecnologías intermedias y la opción dinámica de los sectores de demanda derivada con encadenamiento hacia adelante y hacia atrás.

A. *La opción tercermundista de las tecnologías intermedias*

El desempleo duradero que soportan las economías industrializadas y el interés por la problemática del progreso técnico, y, en especial de la transferencia de tecnología a las naciones en vías de desarrollo, han propagado los debates en torno a las llamadas «tecnologías intermedias». Además, la dimensión y la calidad del flujo tecnológico han adquirido carta de naturaleza como una de las variables endógenas decisivas para el crecimiento económico.

En este sentido, la atención preferente puesta de manifiesto en las tecnologías intermedias tiene una doble justificación. De un lado, se conocen con mayor exactitud los efectos contradictorios que puede originar la transferencia indiscriminada a los países en vías de desarrollo de las tecnologías de punta propias de los países industrializados. Por otra parte, en el mundo industrializado, se ha propagado, en los últimos tiempos, la idea de que la resolución de la crisis del empleo exige estimular los sectores intensivos en mano de obra y, además, penalizar a los que no presentan esta característica. Como posteriormente tendremos ocasión de comprobar, esta última opción industrial para un país como España, con una estructura industrial intermedia, es cuando menos peligrosa, puesto que hace caso omiso del progreso tecnológico y olvida la creciente interdependencia entre los sectores industriales.

Quizá sea oportuno que, antes de afrontar la problemática y posibilidades para nuestro país de una reestructuración industrial apoyada en las tecnologías intermedias, precisemos qué debe entenderse por tecnologías intermedias (30).

(30) En la teoría y en la práctica del desarrollo económico, el concepto de «tecnologías intermedias» responde a distintas denominaciones equivalentes: *appropriate technology* cuando se quiere subrayar la adaptabilidad de estas tecnologías a las condiciones típicas del subdesarrollo, y *progressive technology* cuando se pretende resaltar las características de continua innovación y mejora de la productividad derivadas de su adopción. Véase al respecto K. MARSDEN, «Progressive Technologies for Developing Countries», *International Labour Review*, mayo, 1970.

Nadie como F. Stewart ha sintetizado tan clara y concisamente las características definitorias esenciales de las tecnologías intermedias (31). A saber:

1. Bajo coste de capital por puesto de trabajo, o bien, baja relación capital/trabajo.
2. Bajo coste de capital por unidad de producto (capital/producto).
3. Bajo coste de capital por máquina.
4. Sencillez de fabricación, de empleo, de conservación y de organización del proceso productivo.
5. Ubicación en el sector tradicional de la economía.
6. Utilización especial en el sector rural, que emplea a la mayor parte de la población de los países y las regiones subdesarrolladas.
7. Reducida dimensión técnica de las plantas y establecimientos, que permita su utilización en condiciones de escasez de capital y de capacidad de gestión y de organización.
8. Utilización de los factores productivos y de las materias primas locales.
9. Adaptación a los propios medios (*self-help*) y limitación de la dependencia exterior desde el punto de vista técnico y financiero.

Resulta evidente la estrecha relación de complementariedad existente entre todas estas características. Sin embargo, ahondando más en el contenido de las tecnologías intermedias, cabe distinguir —siguiendo a Marsden (32)— tres grupos de tecnologías intermedias, según su origen:

- a) *Tecnologías viejas*, ya experimentadas en el pasado por los países industrializados, y sustituidas, a renglón seguido, por otras más productivas y ahorradoras de trabajo. En este caso, se trata de aplicar el principio de «importar tecnologías y procesos productivos aplicados por los países industrializados cuando se encontraban en el mismo estadio de

(31) Véase F. STEWART, «Intermediate Technology, a Definitional Discussion», en *Choice and Adaptation of Technology in Developing Countries*. OCDE, Development Centre, París, 1974.

(32) Vid., K MARSDEN, *op. cit.*, págs. 540 y ss.

- desarrollo económico». Obviamente, este proceso implica la exportación a los países en vías de desarrollo de tecnologías económicamente obsoletas en los países industrializados.
- b) *Tecnologías modernas*, adaptadas o adaptables a las condiciones particulares de los países en vías de desarrollo. De hecho, sería erróneo identificar siempre a las tecnologías más avanzadas con las tecnologías intensivas en capital. En la realidad, existen sectores industriales —como el electrónico— que, al contrario, requieren un empleo considerable de mano de obra. Asimismo, existen sectores con un elevado grado de sustituibilidad técnica de factores productivos. Ejemplo típico de inversiones que permiten la posibilidad de sustituir capital por trabajo sin comprometer la calidad del producto es, en general, el sector de la construcción.
 - c) *Tecnologías «ad hoc»*, específicamente estudiadas para los países en vías de desarrollo y teniendo en cuenta la escasez de capital, la carencia de infraestructuras de base, de técnicos cualificados y de los demás factores característicos del subdesarrollo (33).

Finalmente, resta considerar si la fórmula de las tecnologías intermedias puede resolver el problema del empleo en países con una estructura industrial intermedia. A nivel puramente teórico, el debate sobre la transferencia de tecnologías y el desarrollo de las tecnologías intermedias aparece estrechamente vinculado al enfoque neoclásico de Lewis y Nurkse (34), según el cual, se parte del criterio de la productividad marginal del trabajo, y se considera que el coste de oportunidad del trabajo es igual a cero en países caracterizados por una oferta ilimitada de fuerza de trabajo. En

(33) En el campo de la investigación y de la difusión de las tecnologías intermedias destaca la labor de la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial); el Intermediate Technology Development Group, organismo británico ligado a la figura de E. F. Schumacher, y otras 680 pequeñas organizaciones que se orientan hacia proyectos miniaturizados que reduzcan drásticamente la necesidad de capital fijo (maquinaria e infraestructura) y de personal cualificado. En la práctica, estos entes del «bricolage tecnológico» surgen en las Universidades y se localizan en un 65 por 100 de los casos en el Occidente industrializado (Europa y Estados Unidos) y el 35 por 100 restante en los países del Tercer Mundo.

(34) Véanse W. A. LEWIS, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, Manchester School of Economic and Social Studies, mayo, 1954, y R. NURKSE, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Fair Lawn, 1953.

este contexto, el objetivo del crecimiento económico exige maximizar la producción inmediata a través de una óptica esencialmente estática. Y la política tecnológica adecuada será adoptar técnicas productivas intensivas en trabajo, y en este sentido, cada país tiene que identificar los sectores adecuados para la utilización de las tecnologías intermedias.

En síntesis, y al margen de distintos muestrarios sectoriales, los estudios de investigación y de aplicación de tecnologías intermedias se pueden reagrupar en torno a tres sectores: agricultura, determinados bienes de capital destinados a la agricultura y la construcción, y el sector de bienes de consumo (textil, cuero y calzado, madera y menajes para el hogar).

Como se ve, se trata preferentemente de sectores productivos destinados a la demanda interna, y su común denominador no es otro que el empleo de técnicas productivas intensivas en trabajo y en materias primas locales en unidades de producción de pequeña escala.

En los párrafos precedentes han sido expuestos brevemente los aspectos más característicos de las tecnologías intermedias. Cabe ahora valorar las ventajas e inconvenientes de las mismas para sustentar una estrategia de reestructuración industrial (35).

En primer lugar, la opción tercermundista de las tecnologías intermedias no responde a las exigencias de la competitividad exterior de una economía abierta. De hecho, la hipótesis de un crecimiento económico gradual presupone un sistema económico cerrado. En este sentido, resulta evidente que las tecnologías intermedias no pueden conseguir el objetivo de la competitividad internacional, por la imposibilidad de utilizarlas eficazmente en algunos sectores de vanguardia, caracterizados por elevada intensidad de capital y economías de escala, y orientados a la exportación.

En segundo lugar, la supervivencia y el desarrollo de un tejido industrial de pequeñas y medianas empresas que utilicen tecnologías intermedias conlleva la planificación central del desarrollo económico y del progreso técnico. En caso contrario, el mecanismo del mercado y el sistema de precios que genera podría provocar la

(35) Un resumen del debate sobre el papel de las tecnologías intermedias en el proceso de crecimiento de los países subdesarrollados puede verse en GIOVANI BALCET, «Tecnologie intermedie e problemi dello sviluppo», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. XXXIV, núms. 5-6, 1975.

rápida e inmediata expulsión de las pequeñas empresas marginales, a pesar de su beneficio social, a través de la competencia de los modernos complejos industriales. Bastaría una fase de recesión coyuntural de la demanda exterior, para que el mercado interior fuese absorbido por las grandes empresas intensivas en capital.

En tercer lugar, para un país con un sistema de economía mixta de mercado en el que la intervención estatal tiene que «conformarse» —en la terminología de W. Röpke— con la dinámica del mercado, la introducción de las tecnologías intermedias en los sectores tradicionales plantearía relevantes problemas de política industrial. En este sentido, los mecanismos clásicos de protección deberían dejar paso a nuevos mecanismos selectivos de estímulo especialmente adaptados para garantizar la eficacia y el papel de las tecnologías intermedias.

En cuarto lugar, la introducción de las tecnologías intermedias en los sectores tradicionales y en declive pueden contribuir parcialmente a la superación de algunos estrangulamientos y disfuncionalidades provocados por el crecimiento económico desequilibrado. En concreto, los efectos disgregadores y los costes sociales más llamativos del impacto industrial sobre la estructura social de un país o región podrían amortiguarse con el complemento de un tejido industrial más integrado y armónico.

B. *La opción dinámica de los sectores de demanda derivada*

A la vista de los inconvenientes de una posible reestructuración industrial apoyada en la opción tercermundista de las tecnologías intermedias, parece oportuno introducir la alternativa dinámica de los sectores de demanda privada. Ello nos permitirá individualizar los sectores prioritarios a promover para llevar adelante una política eficiente de crecimiento industrial.

A nivel académico, la definición de los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de cada uno de los diversos sectores productivos con el conjunto del sistema económico se debe a A. O. Hirschman (36) para quien su concepción del desarrollo descansa en la posibilidad dinámica de inducir inversiones, y, por consiguiente,

(36) A. O. HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

producción y empleo, en base a ambos tipos de encadenamientos. De acuerdo con esta visión, la determinación de los sectores a promover es una tarea decisiva en la elaboración de cualquier política de desarrollo industrial.

Para hacer realidad operativa la estrategia de los sectores de demanda derivada hay que acudir a la aplicación dinámica de la metodología input/output para la determinación de los efectos multiplicadores, hacia adelante y hacia atrás, que tiene su precedente más remoto en los trabajos de Chenery y Watanabe (37).

En el caso español, fundamentos teóricos y metodología aplicada deberían incardinarse, desde el punto de vista estricto de la reestructuración industrial, en las dinámicas presente y futura de nuestra industria. En los últimos tres años, la industria española ya ha iniciado un proceso espontáneo de adaptación a la división internacional del trabajo, determinado por los nuevos precios de la mano de obra, del capital y de la energía. Este fenómeno es la manifestación última del gran dinamismo y los elevados márgenes de vitalidad que laten en todos los indicadores estadísticos (reales y financieros) recientes. En suma, es un hecho irrefutable que la actividad económica española es cada vez más fluida, más interdependiente y más compleja. La honda transformación económica que presenciamos configura, asimismo, un creciente grado de complejidad de nuestra estructura industrial y el mayor protagonismo de los intermediarios comerciales y financieros.

Admitida la capacidad de adaptación espontánea de nuestro sistema productivo a la evolución pasada de los mercados, la respuesta futura de la industria española exige la instrumentación de políticas que fijen los criterios de selección de las inversiones y las responsabilidades de los agentes económicos. En este contexto, conviene resaltar que esta respuesta no exime a la Administración de su deber de establecer las condiciones armónicas adecuadas para que nuestra industria funcione eficazmente y pueda encauzar su previsible dinamismo futuro.

Por todo ello, parece evidente que en las políticas de recuperación de la producción y del empleo y en la política de aumento de la competitividad exterior sería muy deseable que una buena parte

(37) H. B. CHENERY y T. WATANABE, «International Comparations of the Structure of Production», *Econometrica*, octubre, 1958.

de las nuevas inversiones para los próximos años sean destinadas a industrias muy interrelacionadas con otros sectores económicos.

El desarrollo de sectores industriales que consumen gran cantidad de productos procedentes de otras ramas económicas tiene ventajas importantes. Ofrecen amplios espacios competitivos de especialización y de diversificación intersectorial. No precisan de un crecimiento elevado del consumo privado, por lo que se podría liberar una mayor proporción del ahorro para la financiación de las inversiones; reducen rápidamente sus costes a medida que se desarrollan, lo que supone un fuerte crecimiento de la productividad en todos los sectores implicados en la recuperación industrial, y permiten una mayor penetración tanto en los mercados interiores —sustituyendo a productos antes importados— como en los exteriores por su competitividad. Finalmente, la industria en su conjunto se beneficiaría de la difusión entre industrias del progreso tecnológico, y de una cierta capacidad autónoma de programación y de realización sectorial. A título de ejemplo, de lo que se trata en una primera etapa no es de fabricar un ordenador español de la última generación, sino de acometer la especialización selectiva en determinados componentes y equipos electrónicos con tecnología nacional y/o con tecnología compartida.

III. LA RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA

En cada época, los gobiernos tienen la obligación histórica de resolver los problemas que el tiempo económico impone. Por ello, en un momento como el actual, en el que la industria española sufre las consecuencias de la arteriosclerosis económica originada por procesos redistributivos del capital fijo hacia el circulante, y en el que no se sabe a ciencia cierta qué efectos puede tener la expansión del desempleo sobre la estructura industrial, destaca llamativamente la ausencia de una auténtica estrategia global de política industrial para la década de los 80.

La realidad es que el programa a medio plazo para la economía española (PEG) de septiembre de 1979 y la declaración del gobierno de septiembre de 1980 sólo abordaban residualmente la adaptación de nuestra estructura industrial a los nuevos parámetros de la división internacional del trabajo y de la demanda mundial. De este

modo, el cambio en el modelo de desarrollo industrial que propugnaba el PEG se limitaba al 16 por 100 del valor de la producción del sector secundario, es decir, a la reestructuración y saneamiento de algunos sectores básicos en crisis (siderurgia y construcción naval) (38).

Actividades de tan decisiva importancia estratégica como los nuevos sectores industriales de vanguardia —electrónica, telemática, biología industrial e industria aeronáutica, entre otros— no han merecido ningún tratamiento específico. Por otra parte, también se echa en falta la atención preferente a sectores que, como la construcción y la industria agroalimentaria, están en la base del proceso de relanzamiento del nivel de empleo de nuestra economía.

Por ello, tal vez no sea aventurado afirmar que uno de los problemas básicos con que se ha enfrentado el sistema económico español en los últimos años ha sido la indefinición del PEG en materia industrial. Como se desprende de lo anterior, esta indeterminación industrial de fondo ha dificultado enormemente la recuperación de los niveles de productividad global de nuestra economía, y, en consecuencia, ha puesto en entredicho la consecución de las tasas de crecimiento que demandaba la grave trayectoria de los mercados laborales.

La política económica que surge del discurso de Investidura de febrero de 1981 insiste en la necesidad de afrontar los graves problemas de la estructura industrial española mediante la sistematización de las acciones de reconversión industrial. Esta política, sin embargo, se ha plasmado en el Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, sobre «Medidas de reconversión industrial», donde se establece el procedimiento y los apoyos financieros, laborales y fiscales que recibirán las empresas de sectores en crisis cuyos planes de reconversión hayan sido negociados y aprobados (39).

A lo largo de 1981 se han negociado y aprobado planes de carácter plurianual que afectan a los sectores de siderurgia integral, aceros especiales, textil y electrodomésticos de línea blanca. En los

(38) Véase *Programa a medio plazo para la economía española*, Ministerio de Economía, 1979, págs. 61-66.

(39) De acuerdo con lo establecido en el citado Decreto-ley sobre reconversión industrial, las medidas de apoyo económico directas se recogerán en los Presupuestos Generales del Estado de cada año en una sección especial (la núm. 34), limitándose, de este modo, el apoyo estatal directo a las disponibilidades económicas recogidas en dichos presupuestos.

últimos meses de 1981 y a lo largo de 1982 se prevé llegar a soluciones de reconversión en otros sectores como aceros comunes, papel y construcción naval.

Sin duda, habrá que esperar a los resultados de las reconversiones industriales recientemente iniciadas para poder valorar el grado de eficacia del nuevo marco legal de la política industrial.

No obstante, un punto concreto llama especialmente la atención a la vista de los argumentos expuestos a lo largo de este trabajo. Aunque el artículo 3.º del Decreto-ley se refiere a las inversiones en programas de investigación o de desarrollo de nuevos productos, da la impresión de que existe mayor preocupación por dismantelar sectores en crisis que por proceder a una auténtica reconversión industrial, incorporando nuevas tecnologías a los a menudo obsoletos procesos industriales.

Para valorar en toda su significación este hecho, convendría haber tenido presente la llamada de atención crítica del reciente informe de la OCDE sobre la economía española (40). Entre otras consideraciones, dicho organismo afirma que «el sistema productivo español no se ha ajustado adecuadamente a los cambios de la demanda mundial» y que, en realidad, «la exportación de productos manufacturados sigue concentrándose en sectores regresivos, con exceso de oferta y sometidas a la competencia de los nuevos países industrializados de América, Sudeste de Asia y algunos países del Este». Así, el informe no duda en subrayar que «las exportaciones españolas no están suficientemente diferenciadas», puntualizando que «España tiene una base tecnológica relativamente limitada». De este modo, y en comparación con otros países miembros, la OCDE concluye que España no ha seguido una política muy activa en la promoción de sectores productivos de alto contenido tecnológico.

En las circunstancias presentes de confusión e incertidumbre económicas no existe la solución óptima de política industrial, ni es ciertamente fácil determinar el contenido preciso de la reestructuración y ampliación de la base productiva de nuestra industria. Sin embargo, el no hablar de los problemas reales del sector industrial no hará que éstos desaparezcan, y de lo que se trata es de buscar soluciones que permitan aumentar la eficacia y competi-

(40) OCDE, «Economic and Development Review Committee 1980-81», *Annual Review, Spain*, París, marzo, 1981.

vidad industriales, evitando el empeoramiento progresivo del paro. Conste, además, que sin una estrategia global para el sector industrial —que fuese pilotada por el sector público— sería utópico pensar que la incipiente industria española de vanguardia fuese a encontrar amplias posibilidades de futuro en el marco de la CEE ampliada. En definitiva, frente a la exigüidad del radio de acción que eficazmente puede concederse a las estrategias recientes de política industrial, y pese a las dimensiones y dificultades del problema, proponemos —como primera aproximación— las siguientes conclusiones.

IV. CONCLUSIONES

1.º La renovación de la política industrial debería abarcar a todos los sectores industriales. Un primer segmento de actuaciones tendría como objetivo la adaptación del aparato industrial en crisis (textil, siderurgia, construcción naval) renunciando a mantener con carácter permanente las llamadas «áreas de pérdidas». En este sentido, la racionalización y reconversión de los sectores industriales en crisis depende del ajuste de sus producciones a la demanda previsible de especialidades dinámicas y a los nuevos precios relativos de los factores. Especial relieve adquieren, en este contexto, las medidas orientadas a controlar las perturbaciones sociales y las distorsiones económicas de la reconversión y, en especial, los efectos negativos sobre el empleo en las áreas geográficas (regiones y comarcas) con complejos industriales en declive.

Además, si la reconversión se plantea bien, es necesario que las intervenciones estatales propendan a estimular un tipo de equilibrio del tejido industrial —socialmente aceptable— entre las grandes y pequeñas y medianas empresas. Finalmente, dada la diversidad de formas y lo heterogéneo de los procedimientos, la racionalización de los sectores en crisis debe reducir las desutilidades sociales ligadas a la producción a través de medidas que aseguren la protección y mejora del entorno industrial a un coste razonable.

2.º El saneamiento y la reconversión de los sectores en crisis constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para la reestructuración dinámica de la industria española. Y para asegurar la

puesta en práctica de la misma y prevenir la formación de espacios industriales estacandos, urge comprender el coste insoportable de las soluciones estáticas a corto plazo. Aferrarse al mantenimiento a ultranza de los sectores en declive, postergando la reestructuración industrial a largo plazo para salvaguardar a toda costa la estabilidad del empleo en sectores regresivos, equivaldría a derrochar recursos públicos escasos en defender al pasado y en condenar al futuro.

3.ª La economía española no puede contentarse con encontrar soluciones provisionales a las dificultades de fondo de nuestra integración en la CEE. De ahí que la reconversión de los sectores en crisis sea insuficiente y nuestra industria tenga que prepararse para competir a medio y largo plazo. Dicho en otras palabras: apostar por el futuro industrial español significa la preparación de nuestra estructura para que pueda acoger a los nuevos sectores de actividad industrial que están surgiendo del progreso tecnológico y de la nueva división internacional del trabajo.

Por ello, no debe extrañar que la política industrial tome sobre sí la fatigosa y útil tarea de eliminar incertidumbres, identificando un conjunto coherente e integrado de sectores de vanguardia y de demanda intermedia que oriente la promoción práctica de las inversiones privadas. De donde se colige que la política de inversiones y de empleo debería tener presente que a nuestra economía le conviene impulsar industrias dinámicas que avancen más que el promedio industrial y cuya expansión caracterizará al panorama económico de las próximas décadas.

Por limitación de recursos, la economía española no puede volcarse en todos los sectores industriales con la misma intensidad. Se impone la elección, lo que, a su vez, conlleva la dificultad de determinar los criterios de selección.

En primer lugar, el desarrollo a largo plazo de los sectores de vanguardia permitiría que España entrase en el grupo de países menos vulnerables a los «accidentes externos». En virtud del criterio estratégico nuestra industria debería asegurarse un elevado nivel de autonomía energética.

En segundo lugar, la industria española debe consolidar posiciones más avanzadas de competitividad exterior. Este objetivo sugiere el criterio no menos estratégico del cambio tecnológico, y se concreta, de un lado, en la promoción de los sectores de tecnología

de vanguardia que exigen inversiones cuantiosas y comportan riesgos elevados (industria aeronáutica, electrónica, petroquímica macromolecular, energía nuclear y otras energías primarias), y, de otro lado, el desarrollo de sectores cuaternarios que acaparan un protagonismo esencial para el desarrollo industrial y para la eficaz ejecución de la política del sector público en todos sus ámbitos (material de informática: hardware y subsector de software).

En tercer lugar, habría que investigar las potencialidades de crecimiento y de generación de empleo de los nuevos sectores de vanguardia. España debe optar por el modelo europeo de crecimiento industrial más avanzado y que mejor se adapte a nuestras aptitudes técnicas y humanas. En este contexto, sería conveniente analizar las tendencias dinámicas que muestra el sistema industrial en los países tecnológicamente avanzados, e intentar individualizar una gama de productos o subsectores de vanguardia que permitan la producción competitiva y maximicen el empleo potencial (41).

4.º Ni la reconversión de los sectores básicos y de productos de consumo en crisis ni la potenciación de las nuevas industrias de vanguardia agotan el campo de la definición de la reestructuración industrial. En un país como España, con una estructura industrial intermedia pero crecientemente dinámica y compleja, unos y otros sectores sólo representan, en la actualidad, una fracción modesta del espacio industrial español, cuya médula espinal la constituyen los sectores de demanda intermedia.

Una concepción integrada del sistema industrial español pone de manifiesto que para hacer viable la estrategia de potenciación selectiva de subsectores de vanguardia tan complejos y de especialidades avanzadas de productos de consumo (v.g., el sector del juguete electrónico basado en los circuitos integrados y en los micro-

(41) Como ya hemos subrayado anteriormente, las crisis de empleo han sobrevenido más de una vez en la reciente historia económica. Desafortunadamente, en las circunstancias actuales, el desempleo tiene un carácter duradero. Sin embargo, *a priori*, nada impide que el desempleo de origen tecnológico se compense en gran parte con el propio progreso tecnológico, es decir, con la definitiva implantación, desarrollo y madurez de los nuevos productos y nuevos sectores de vanguardia. Así, por ejemplo, en estos momentos, la industria informática francesa está generando más empleos que los que suprime un sector en declive como la siderurgia. Una vez más, el desconocimiento de los principios que gobiernan la dinámica de los procesos de ajuste retardará la plena adaptación a las nuevas realidades y consolidará el deterioro de una variable socioeconómica fundamental como el empleo.

procesos) necesitamos desarrollar todas las industrias de demanda derivada. Y, además, este enfoque es más urgente cuanto que en el ámbito de algunos bienes de consumo y productos manufacturados tradicionales (textiles, calzado, construcción naval, electrodomésticos) las oportunidades de exportación se están agotando por la competencia, cada vez más intensa, de países en vías de desarrollo que, con costes salariales inferiores, también edifican su pujanza industrial sobre productos de diseño y tecnología fácilmente asimilables.

Por todo ello, surge el imperativo de crear un tejido industrial moderno y coordinado capaz de insertar competitivamente a los productos españoles en los mercados internacionales. En esta línea, habría que realizar frecuentes comparaciones intersectoriales desagregadas para delimitar la dinámica de los sectores claves de demanda derivada en los que se apoya la integración del aparato industrial (42). En cualquier caso parece indudable que los sectores de química de base e industria de materiales (aluminio, plásticos, papel, etc.), de accesorios de automóviles y vehículos industriales, maquinaria de construcción y maquinaria agrícola, transformados metálicos y no metálicos, equipos siderometalúrgicos, maquinaria para la industria alimentaria y para la producción de frío, maquinaria para la producción de energía eléctrica y componentes y equipos electrónicos y aeronáuticos, entre otros, podrían convertirse en ramas industriales cuya expansión multiplicaría sus efectos sobre los sectores interrelacionados, con los consiguientes aumentos inducidos de la producción y del empleo.

5.ª El sustrato común imprescindible de un proceso de crecimiento industrial equilibrado como el expuesto no podría ser otro que una estrategia paralela de desarrollo tecnológico plural, entendiéndose como tal al enfoque tecnológico que subraya una cierta complementariedad entre «tecnologías intermedias» y tecnologías de vanguardia.

El raquitismo del nivel tecnológico español ha instaurado en nuestra industria un desequilibrio básico, cuya importancia se manifiesta con la experiencia de regiones prematuramente deprimidas

(42) Una interesante aplicación empírica puede verse en ABEL R. CABALLERO, «Los sectores clave del crecimiento económico: El caso de Galicia», *Boletín de Estudios Económicos*, Universidad Comercial de Deusto, volumen XXXIII, núm. 105, diciembre, 1978, págs. 45-83.

y de sectores industriales en crisis. Además, hay un hecho que, para bien o para mal, es el más importante en el comercio internacional de la hora presente, y es que la revolución científica ha tomado el relevo de la revolución industrial y, en un mundo económico de estas características, los sectores industriales tienen que sobrevivir afrontando la competencia internacional con una mayor productividad en bienes con demanda creciente y que incorporen un mayor valor añadido tecnológico.

En estas condiciones, surge la necesidad de revalorizar la función del sistema tecnológico, ya que no sería razonable que el futuro de nuestra industria, de nuestra capacidad exportadora y la evolución de nuestra población ocupada, quedasen hipotecados por un proceso de integración en la CEE que cristalizara nuestro desequilibrio tecnológico actual. De hecho, esta inhibición tecnológica supondría la consolidación de una economía especializada en sectores estancados o al menos de crecimiento tecnológico lento.

El tránsito del desequilibrio tecnológico actual al pluralismo tecnológico que se propone exige una estrategia en distintas fases que permita abordar sucesivamente el cúmulo de problemas actuales. Para resumir: desarrollo intensivo de una tecnología nacional, que si en una primera etapa se centraría en la implantación selectiva de tecnologías propias —en base a la asimilación inteligente de técnicas foráneas y a la investigación transformadora—, en etapas sucesivas acometería la difícil investigación básica de punta en aquellos sectores en los que la demanda del mercado sea inexistente o insuficiente.

Como instrumento de apoyo en sectores tradicionales y en áreas geográficamente limitadas y particularmente subdesarrolladas que precisan de la urgente creación de una infraestructura y entorno industriales, parece conveniente que, junto a los modernos sectores industriales que conducen el ritmo de expansión industrial, se estimule la implantación de pequeñas y medianas industrias con tecnologías intermedias y con un elevado coeficiente de utilización de mano de obra. Estas pequeñas y medianas empresas estimularían el desarrollo agrícola, compensarían los desequilibrios entre el campo y la ciudad a través de modestos incrementos de productividad en los sectores agrícola y artesano, y permitirían la difusión de los conocimientos técnicos y de una mentalidad favorable a la industrialización.

Por lo que respecta al procedimiento de acceso a las tecnologías de vanguardia, tal vez la mejor manera de acercarse a las mismas sea a través de los acuerdos bilaterales de coproducción. Esta vía gradual del «subcontratista temporal» garantiza a las industrias nacientes no sólo las condiciones de supervivencia y de fraccionamiento de los riesgos, sino que, además, estimula la capacidad de programación y de innovación del subcontratista.

En este sentido, la única objeción contra esta estrategia radica en la perpetuación de la dependencia tecnológica como «subcontratista permanente». Por lo demás, la posición de país importador de tecnología a corto y medio plazo no representaría para España un elemento de especial debilidad económica, si a este flujo de conocimientos pudiese añadirse el derivado de una fuerte propensión a la investigación científica y tecnológica autónoma, y a la asimilación de la tecnología importada.

6.º El inicio de los años ochenta debería estar presidido por el convencimiento de que la correcta evolución del sistema económico español requiere mayor vertebración sectorial y regional. De hecho, el fracaso de las fuerzas del mercado en conseguir un desarrollo armónico y equilibrado de todas las áreas de un país, y el éxito que obtuvieron algunos países como la URSS y Holanda, crearon en todo el mundo —durante la década de los sesenta— un fuerte optimismo y confianza de que era posible conseguir una mejor integración económica nacional, así como una más estrecha vinculación del país en un mercado común integrado, si existía una voluntad política decidida.

Sin pretender abordar las dificultades que plantea la transformación simultánea de la industria en todo el territorio de un país ni los problemas básicos que plantea la formulación de una estrategia de desarrollo industrial que incluya la distribución geográfica de las actividades industriales, no podemos silenciar dos consideraciones al respecto, ateniéndonos a la experiencia europea.

En primer lugar, la integración de España en la CEE puede significar la acentuación de los desequilibrios regionales a pesar de las ayudas del exiguo Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

En segundo lugar, el objetivo de la reducción en las diferencias territoriales en la producción, en la renta y en el empleo ha sido una constante histórica de la política económica regional que, en

la estrategia ante la crisis de los años setenta, adquiere nuevas y renovadoras dimensiones en el panorama europeo.

De este modo, la estrategia de crecimiento económico contenida en el Plan Pandolfi (43) —que no por casualidad se subtitula «Hacia el desarrollo y hacia Europa»— sostiene con firmeza que el desarrollo del Mezzogiorno es condición esencial para que la economía italiana retorne a la senda de un crecimiento elevado, estable y equilibrado.

Como subraya el propio Plan: «El programa trienal se caracteriza por la elección de dos objetivos finales: aumento del empleo y desarrollo del Mediodía. Los dos objetivos asumen el valor de elementos unificadores, de efectos últimos de las políticas propuestas. Lo que distingue al nuevo programa trienal de la línea que de hecho ha prevalecido en el pasado es que el empleo y el Mediodía no son vistos como aspectos aislados de las políticas sectoriales.»

Vemos, pues, que la nueva política italiana de crecimiento sobrealza llamativamente la necesidad de transformar simultáneamente a la economía en todo el territorio, diseñando nuevos instrumentos de política industrial y de política regional que localicen los puestos de trabajo a generar en el Mezzogiorno. Así lo entiende el Plan Pandolfi cuando afirma que «la realización de los dos objetivos viene, pues, a identificarse con el retorno de Italia al camino de un crecimiento elevado, estable, equilibrado» ya que —y concluye su argumentación— «El desequilibrio territorial comporta, por su parte, la infrautilización de una parte importante de las riquezas humanas del país. Acrecienta las tensiones sociales y reduce el espacio de producción y de consumo para la economía en su conjunto.»

7.º Para acabar de perfilar una visión completa de la reestructuración industrial, y tras abordar la elección de una estrategia de crecimiento sectorizada, tal vez conviniese —siquiera sea brevemente— formular algunas consideraciones sobre su instrumentación. A los problemas para determinar los criterios de selección de los sectores a promover se superponen ahora las dificultades de la asignación de responsabilidades.

(43) «Italia hacia el desarrollo y hacia Europa». Un proyecto para tres años decisivos de la economía italiana: 1979-1981. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1, 1980. «Programas económicos frente a la crisis», págs. 230-275.

Convencionalmente, la política industrial tiene por objetivo promover el crecimiento y la eficacia de la industria. Sin embargo, en las circunstancias actuales, esta meta proclamada contrasta destacadamente con sus posibilidades operativas.

En primer lugar, aunque nuestros protagonistas económicos ya han reconocido el significado profundo de la crisis e inician la adaptación de sus esquemas productivos a los nuevos parámetros del comercio internacional, la resolución de los problemas industriales y el desarrollo de la estrategia dinámica de reestructuración sectorial tienen que ser encauzados por los poderes públicos.

Como se sabe, el mercado es más un mecanismo regulador de la realidad económica presente que un explorador de los Estados económicos futuros. Por ello, cuando se plantean decisiones de inversión a medio y largo plazo sería ilusorio dejar únicamente en manos de la iniciativa privada el descubrimiento y la implantación de nuevas estrategias de desarrollo industrial. Ninguna economía que se defina como economía de mercado lo hace, por la incapacidad de dicho mecanismo para detectar las actividades llamadas a un desarrollo futuro. De aquí, la importancia de completar al sistema de precios del mercado con una programación eficaz y continuamente revisada, que reduzca incertidumbres, y contribuya a controlar los conflictos sociales.

En segundo lugar, cabría, pues, reiterar que desde el desequilibrio y la incertidumbre —signos económicos de nuestro tiempo— la programación industrial tradicional ha reducido paulatinamente su operatividad. No obstante, también conviene constatar que cualquier fenómeno económico importante tiene, en nuestros días, perfiles plurianuales. Así ha sido entendido en Europa, donde sus economías están empeñadas en un proceso profundo de reestructuración industrial.

En estas condiciones, las consecuencias que se deriven del proceso de integración en la CEE dependerán estrechamente de la política industrial gubernamental que se aplique durante esta década.

En tercer lugar, ante los nuevos objetivos y las nuevas circunstancias se imponen nuevos instrumentos. La política industrial —como se ha puesto de relieve a lo largo de este trabajo— está adquiriendo dimensiones más amplias que la de salvar actividades

industriales en declive. Por ello, y en base a la experiencia precedente, los principios que rigen la instrumentación de la política industrial española deberían modificarse, al menos, en cinco puntos:

- a) A nivel de procedimientos, el Estado debería adoptar medidas de estímulo con incidencia más diversificada que las masivas ayudas actuales centradas en un reducido número de empresas. Parece recomendable, por tanto, eliminar la tendencia a la oligopolización en el destino de las ayudas públicas (créditos y subvenciones).
- b) Como cualquier otro agente económico, el sector público debería afinar sus métodos de gestión y de intervención. Antes que vincular permanentemente su destino a empresas y sectores regresivos, sería socialmente más beneficioso que facilitase la competitividad de las empresas y sectores innovadores, rentables y generadores de empleo. En otros términos, el sector público debe orientar prioritariamente sus ayudas hacia sectores en fase de renovación de sus técnicas productivas y centradas en segmentos de la demanda mundial en los que España tiene más posibilidades de triunfar frente a la competencia exterior.
- c) Es necesario perfeccionar la función de detección de las ocasiones favorables que ofrece el comercio internacional mediante una buena información sobre la evolución de la demanda y de la división internacional del trabajo; y el apoyo a las tecnologías especialmente indicadas para competir y poder exportar.
- d) En los períodos de crisis se revela la necesidad de disponer de recursos humanos cualificados. De donde se desprende la urgencia de una atención pública preferente a las políticas de formación y reconversión profesionales como el mejor estímulo a la movilidad laboral entre sectores.
- e) Las medidas de intervención pública en materia industrial deberían concebirse como un recurso escaso y por tanto destinado a potenciar las iniciativas descentralizadas frente a los abundantes y contradictorios controles clásicos.

En cuarto lugar, resulta evidente que, en función de todo lo anterior, lo que se pide a la política gubernamental no es, ni más ni

menos, que un programa industrial cuyas virtudes primordiales sean reducir las incertidumbres, diseñando un cuadro indicativo en el que se concreten las principales prioridades de la industria española ante el ingreso en la CEE, y fortalecer la solidez de nuestra estructura industrial a través de unos criterios de funcionamiento más flexibles que no ahoguen a la iniciativa privada.

En quinto lugar, ingresar en la CEE significa optar por el modelo económico comunitario. España, con su petición de adhesión, ha demostrado su voluntad de participar en la CEE y de contribuir al relanzamiento de una concepción europea rejuvenecida. Sin embargo, a nuestro país no se le deberían exigir sacrificios económicos insostenibles en pos de un ideal político común. Por ello, con ocasión del ingreso en la CEE —y al paso que se adopta el modelo económico de Europa Occidental— la economía española tiene que emprender una estrategia industrial como la perfilada que dé respuesta a los urgentes problemas inmediatos (reabsorción del desempleo) y marque un cambio de rumbo a largo plazo, capaz de sentar las bases para un proceso de integración en la CEE social y económicamente viable. En cualquier caso, con la ayuda o con los obstáculos de la CEE, la reestructuración dinámica de nuestra industria es una tarea histórica insoslayable.

En sexto lugar, aunque como medida primordial una estrategia de política industrial orgánica es indispensable para impulsar sectores insustituibles desde el punto de vista del empleo y de la competitividad, sería ilusorio pretender modificar rápida y ampliamente el modelo español de especialización industrial. A nivel microeconómico, las posibilidades de la reestructuración industrial aparecen estrechamente condicionadas por la base tecnológica de las empresas, por la capacidad empresarial, por la calidad del trabajo y por la rigidez de ciertas producciones.

En última instancia, las nuevas realidades industriales plantean la necesidad de una nueva estrategia capaz de modificar, gradual pero progresivamente, las líneas de fuerza de nuestro sistema industrial que, a no dudarlo, tendrá que enfrentarse al conflicto que preside las decisiones entre objetivos prioritarios —crecimiento, empleo, competitividad, rentabilidad— y que confiere a la política industrial no pocos aspectos ambiguos.

En la práctica, esta ambigüedad se refuerza con la inercia que constantemente manifiestan las decisiones industriales: inercia en

los instrumentos de intervención estatal, inercia en los modos de pensar e inercia en las actuaciones empresariales; factores motivadores todos ellos de que, *a priori*, cualquier nueva formulación industrial aparezca como desligada de la realidad, y, en ocasiones, incluso, en evidente contradicción con la misma.

Por último, la condición fundamental para que la reestructuración industrial pueda ser viable es que la continuidad de objetivos y propósitos industriales de futuro se concrete en el establecimiento de un marco institucional en el que todos los actores económicos y sociales sean responsables directos no sólo de la identificación de los problemas sino de su solución. Con ello, subrayamos la idea de que la gravedad de los problemas industriales españoles reclama soluciones elásticas e implica el compromiso activo de todos los protagonistas de nuestro sistema económico.