



W  
28  
(8816)

Documento de Trabajo

8 8 1 6

**INTERVENCIONISMO ESTATAL Y DESARROLLO INDUSTRIAL:  
LAS POLITICAS INDUSTRIALES  
EN LA ESPAÑA DE LOS AÑOS 80**

Mikel Buesa

José Molero

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

Campus de Somosaguas. 28023 - MADRID

CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE REGULACION ECONOMICA

BARCELONA - Junio 1.988

COMUNICACION

INTERVENCIONISMO ESTATAL Y DESARROLLO INDUSTRIAL: LAS POLITICAS  
INDUSTRIALES EN LA ESPAÑA DE LOS AÑOS 80

por Mikel BUESA y José MOLERO

Resumen

Esta comunicación plantea los fundamentos teóricos y metodológicos de un programa de investigaciones acerca del intervencionismo estatal en el que se enfatiza el papel de los agentes económicos, en su relación con el Estado, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas económicas. Se exponen asimismo los resultados del análisis de las políticas de reconversión industrial y de promoción del sector electrónico, destacando los intereses presentes en su definición, las fracciones de capital beneficiarias de las ayudas estatales y la incidencia de estas políticas en la estructuración del sistema productivo.

Abstract

This paper deals with the theoretical and methodological bases of a research programme about State intervention, in which we underline the role of economic agents in their relationships with the State, both in the establishment of economic policies and their execution. We also report some results from the analysis of policies concerning the industrial reorganization and the propagation of the electronics sector. We especially note the existing interest in the creation of policies, the sectors of capital receiving State aid and the influence of those policies on the reorganization of the productive system.

## 1. EL INTERVENCIONISMO ESTATAL: METODOLOGIA PARA SU ANALISIS (1)

Los análisis de la política económica que se desenvuelven dentro del campo del pensamiento económico convencional no se cuestionan, en general, acerca de las causas que motivan las decisiones estatales, sino que centran su atención en los procedimientos a través de los cuales el Estado puede lograr determinados fines considerados como deseables. Su objeto particular es entonces el diseño instrumental y, consecuentemente, el análisis de la consistencia entre los medios discrecionales utilizados por los órganos gubernamentales y los fines sociales prefijados. Este modo de proceder conduce a dos consecuencias:

a) Por una parte, se enfatiza en lo adjetivo de la política económica -la instrumentación- para eliminar lo sustantivo -el proceso político de resolución de las contradicciones de intereses sociales en aras de la reproducción de las relaciones de producción-.

b) Y por otro lado, a la hora de evaluar los efectos y resultados de las políticas económicas se contraponen directamente los instrumentos y los objetivos -sintetizados éstos mediante indicadores globales macroeconómicos o sectoriales- prescindiendo de las mediaciones existentes entre ambos elementos; mediaciones que están constituidas, fundamentalmente, por el comportamiento de los actores sociales.

Si contrariamente a este modo de operar convencional, se pretende -como es nuestro caso- investigar las causas de la política económica y sus implicaciones sobre el sostenimiento de las relaciones sociales capitalistas, entonces es preciso cuestionarse acerca del Estado mismo y explicitar sobre qué concepción del Estado se sustenta la explicación de su funcionalidad económica. Partamos pues de este punto. Siguiendo la reflexión teórica situada dentro de los enfoques estructuralistas del pensamiento marxista, consideramos el Estado como la relación social que condensa las contradicciones entre las distintas clases y grupos de intereses sociales, los cuales a su vez, se encuentran presentes en su armazón material, estructurando su organización e influyendo en su acción política. El Estado se constituye así como una arena en la que quedan condensadas las contradicciones sociales, a la vez que como un campo estratégico donde se entrelazan los núcleos de poder que emanan de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, por tanto, el Estado no se constituye como algo separado de los individuos y de la sociedad en su conjunto, que es capaz de resolver los conflictos en función del sostenimiento de los intereses generales que ésta se da por medio de un contrato social o que se establecen como un fin moral de la vida humana. Pero tampoco puede ser considerado como un mero instrumento de dominación manipulable por la voluntad de una clase social que, a través de él, sería capaz de imponer su hegemonía al conjunto de la sociedad. Pues, en efecto, aunque en la concepción que sostenemos

---

(1) Sintetizamos en este epígrafe las ideas básicas que exponemos detalladamente en BRAÑA, BUESA y MOLERO (1984), págs. 97 a 156. Ahí se contienen los fundamentos teóricos y metodológicos de los análisis de la política industrial y tecnológica española que, para el período 1939-1.987, hemos venido realizando en los últimos años. Esta circunstancia nos permite obviar ahora el aparato bibliográfico que, de otro modo, hubiéramos tenido que hacer constar en esta parte de la comunicación. Al lector interesado en las fuentes bibliográficas de lo que aquí se expone, le remitimos al mencionado libro.

el Estado trata de asegurar las relaciones sociales de dominación-subordinación existentes cohesionando la sociedad bajo un control hegemónico, esto no constituye sino un resultado del proceso de confrontación de intereses y poderes que se resuelve en su interior. Y en este sentido, ha de afirmarse que los procesos políticos -y, entre ellos, los que tienen por objeto la orientación de los procesos económicos- son a priori indeterminados en cuanto a sus resultados, pues éstos son producto de una coyuntura histórica concreta. De ahí que la cuestión del Estado y de su política económica no pueda ventilarse con afirmaciones generales que conceden permanentemente a una fracción de clase -por ejemplo, el capital monopolista- todos los beneficios; y de ahí también que la investigación sobre el Estado sólo pueda situarse en el plano histórico-estructural de una formación social concreta.

La función básica del Estado es, pues, asegurar la reproducción de las relaciones sociales tanto en el plano político e ideológico, como en el plano económico. Siendo este su objetivo, habrá de buscar permanentemente el equilibrio entre los intereses contradictorios de las distintas clases y fracciones de clase, dominantes y dominadas, recomponiendo el consenso social. De ahí que el Estado cuente con una cierta autonomía que le permite sostener los intereses a largo plazo de las clases dominantes contra sus intereses inmediatos. Por ello, la determinación de las políticas es sumamente compleja, pues en ellas pueden encontrarse elementos de origen muy diverso que responden a demandas sociales contrapuestas. Esta es la razón que explica la presencia en las actuaciones estatales de elementos que responden a las exigencias de los trabajadores o de los pequeños capitales, junto a otros en los que se interesan las fracciones monopolistas nacionales o extranjeras. Y esta es la razón también por la que los errores, las modificaciones y los cambios de orientación de las acciones políticas constituyen un elemento normal de su desarrollo.

Entre las actuaciones estatales, las que a nosotros nos interesan son las que tienen como referente la estructura económica y que constituyen la política económica. Estas actuaciones se desenvuelven en un doble nivel: el de la regulación y el de la intervención. Por actuaciones de regulación entendemos las políticas económicas que persiguen el objetivo de asegurar las condiciones generales de la reproducción que no surgen del automatismo del mercado. Sus instrumentos fundamentales son el derecho y el dinero. A través de ellos el Estado actúa sobre la producción regulando las condiciones de su desarrollo, como pueden ser las que afectan a los requisitos tecnológicos o de dimensión de las unidades fabriles, a la calidad de los productos, al establecimiento de prioridades sectoriales para el logro de objetivos de especialización productiva dentro de la división internacional del trabajo, etc. También ejerce su papel en el plano de la circulación estableciendo las reglas generales del intercambio -mediante las instituciones del derecho civil y mercantil- y gestionando los elementos de intermediación entre los agentes -a través de la regulación de la moneda y el crédito, cuya aceptación se asegura coercitivamente-. Y, por último, el Estado extiende su actividad reguladora hacia la reproducción de la fuerza de trabajo mediante el establecimiento de normas relativas a su cualificación -educación obligatoria, formación reglada, reconocimiento

de competencias profesionales, etc., a las condiciones de la prestación de sus servicios -seguridad, higiene, jornada laboral, descansos, etc.-, a las contraprestaciones económicas de éstos -regulación del salario- y, en general, a las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias -vivienda, ocio, sanidad, protección social, etc.-.

Las actuaciones de intervención son aquéllas a través de las cuales el Estado se introduce en la producción de mercancías necesarias para la reproducción material de los procesos productivos. Ello tiene lugar bajo dos modalidades diferenciadas: por un lado, la intervención directa por la que el Estado asume por sí mismo, mediante la creación de diversas formas de empresa pública, la producción de mercancías; y por otro, la intervención indirecta por la que el Estado dota a los capitales privados de determinadas condiciones materiales -financiación, reducción de los costes fiscales, condiciones excepcionales en la contratación de fuerza de trabajo, limitaciones al clima competitivo del mercado, garantías derivadas de la demanda estatal, etc- para que éstos asuman las tareas productivas prefijadas por aquél. La intervención estatal adopta múltiples formas instrumentales cuyo contenido remite a dos campos básicos: el de los presupuestos de las Administraciones Públicas y el de las Empresas Públicas. Ambos están íntimamente ligados entre sí, superponiéndose en la formulación instrumental de las intervenciones, de modo que no es posible asignarlos apriorísticamente a una u otra de las modalidades de la intervención.

Esta delimitación conceptual del Estado y de su actividad económica posibilita la explicación de la política económica en un doble plano. Por una parte, en el plano lógico la política económica se muestra como un procedimiento del ejercicio de la dominación de clase cuya racionalidad está determinada por la coyuntura de la lucha de clases. Y por otra, en el plano histórico las políticas económicas concretas se explican en función de las exigencias que impone la reproducción de las formaciones sociales. De ahí que el análisis de la política económica ponga de relieve el fraccionamiento de sus objetivos, formas y formulaciones, y, a su vez, las dimensiones de su unidad expresadas en la configuración estructural del sistema productivo. Dicho de otro modo, el Estado -que se muestra a sí mismo como un poder exterior a los capitales- busca asegurar las relaciones capitalistas integrando y combatiendo simultáneamente los intereses de los capitales individuales y de los trabajadores, adoptando así medidas reguladoras e interventoras fraccionadas y frecuentemente contradictorias y cambiantes. Pero a su vez, esas medidas de política económica adquieren su coherencia global en los efectos que, a través de la mediación de los agentes económicos, implican sobre la estructuración del sistema productivo y sobre la posición de éste en la división internacional del trabajo.

El conjunto de las consideraciones precedentes tiene algunas implicaciones metodológicas para el análisis de la intervención estatal que conviene dejar explícitas. Son las siguientes:

a) En primer lugar, es preciso conocer cuales son las relaciones entre los agentes económicos y las políticas aplicadas. Ello supone identificar las demandas que surgen de la configuración estructural del sistema productivo y que esos agentes vierten sobre el Estado para exigir su intervención. Puesto que tales demandas experimentan un proceso de selección en función de los intereses a los que responden y de la capacidad de quienes las sustentan para imponerlas, es evidente que existirán concordancias o discordancias entre ellas y las políticas aplicadas que conviene conocer.

b) En segundo término, debe clarificarse la relación entre la formulación de las políticas y sus resultados. Tal relación pasa necesariamente por la mediación de determinados agentes económicos, pues el Estado no ejecuta por sí mismo las políticas de intervención (2). A este respecto debe tenerse en cuenta que la actuación estatal se limita a la formulación de objetivos y a la concesión de estímulos y ayudas mediante la instrumentación pertinente; y son las empresas y los trabajadores los que, recogiendo o desechando esas ayudas, llevan a cabo los proyectos objeto de la intervención del Estado. En consecuencia, contra el proceder habitual de los análisis convencionales de la política económica que enunciábamos al comienzo de este epígrafe, consideramos fundamental el análisis del comportamiento de los agentes para establecer la relación entre la formulación de las políticas y los resultados derivados de ellas.

c) Un tercer elemento que se deriva de lo anterior, ha de constituir también objeto de atención en el análisis. Se trata del conocimiento preciso de los beneficiarios de la intervención. En el ámbito del capital, tales beneficiarios son empresas jurídicamente constituídas bajo distintas formas. Si consideramos estas empresas como formas de organización del capital para su valorización, puede pensarse que las fracciones del capital que ejercen su control sobre ellas son las principales beneficiarias de la intervención estatal.

d) Finalmente, los resultados de las políticas han de evaluarse por sus efectos sobre la configuración del sistema productivo del que nacen los requerimientos que las han motivado. Tales efectos son resultado de la incidencia de las intervenciones sobre la competencia de los productores y de los capitales. El Estado selecciona determinados agentes como perceptores de sus ayudas; esos agentes encuentran condiciones de privilegio para valorizar sus capitales en determinadas ramas de la producción, por lo que, a través de esta mediación, el Estado incide sobre la propia organización del sistema productivo facilitando el crecimiento de unas ramas frente a otras y modificando las condiciones de la reproducción material de ese sistema.

---

(2) En el caso de la intervención directa determinados organismos del Estado ejercen ese papel de ejecución, convirtiéndose así en agentes económicos. Por ello, a efectos analíticos es posible mantener también en este caso la distinción conceptual entre el Estado y los agentes.

En el gráfico 1. hemos buscado sintetizar este conjunto de elementos metodológicos que consideramos fundamentales en el estudio de las políticas de intervención estatal y que, en nuestra opinión, podrían ser extensibles a otras políticas económicas. Son, en todo caso, los elementos sobre los que se basan los análisis de las políticas industriales españolas que se presentan a continuación.

## 2. EL CONTEXTO PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL (3)

Antes de entrar en el análisis de las políticas industriales españolas durante los últimos años, haremos una referencia al contexto productivo sobre el que actúan. A este respecto los elementos más relevantes son, en nuestra opinión, los siguientes:

a) En primer lugar, el sistema productivo español ha registrado una fortísima caída del dinamismo industrial a raíz del desencadenamiento de la crisis económica; caída que, además, ha sido progresiva en el tiempo. De este modo, si entre 1.960 y 1.974, la producción industrial creció a una tasa anual acumulativa del 9,9%, entre 1.974 y 1.980 lo hizo al 1,8%, y entre 1.980 y 1.984 al 0,3%. Sólo después de este último año se empieza a recuperar la senda del crecimiento con un incremento acumulativo anual del 2% hasta 1.987. En este contexto las ramas de mayor complejidad tecnológica han visto, en general, estancada o reducida su producción real -como ocurre con la petroquímica, y la totalidad de las industrias productoras de bienes de equipo- y sólo excepcionalmente han registrado crecimientos relativamente elevados en los casos de la energía eléctrica -con una tasa del 3,6% anual acumulativo entre 1.974 y 1.987- y de la industria automovilística -con el 5,5% en igual período-. Otras ramas de elevada complejidad tecnológica, como las químicas y la electrónica, han crecido moderadamente con tasas del 2% y del 2,7% respectivamente. Por el contrario, el polo más dinámico de la industria está constituido por ramas de baja complejidad tecnológica, como las mineras, alimentarias, industria del cuero y las industrias papelera y editorial. Asimismo otras industrias poco complejas tecnológicamente -como las de productos metálicos, textiles, de la madera, confección y calzado o las de materiales de construcción, se encuentran junto a las antes indicadas, entre las que disminuyen su producción real o ven estancada ésta. En resumen pues, la pauta de crecimiento durante la crisis ha afectado muy negativamente, salvo unos pocos casos excepcionales, a las industrias que juegan un papel más destacado en la generación y difusión del progreso técnico, así como a otras productoras de bienes de consumo tradicionales o de algunos productos intermedios cuyo contenido tecnológico es bajo.

b) En segundo término, el análisis de la configuración seccional del sistema productivo revela que éste gravita fundamentalmente sobre los bienes de consumo, registrándose una clara insuficien-

---

(3) Una gran parte de los datos e ideas que se exponen en este epígrafe los hemos desarrollado con extensión en BUESA y MOLERO (1.988), especialmente los capítulos 2,3 y 7. Como en el epígrafe anterior, obviamos por esta razón el aparato bibliográfico.

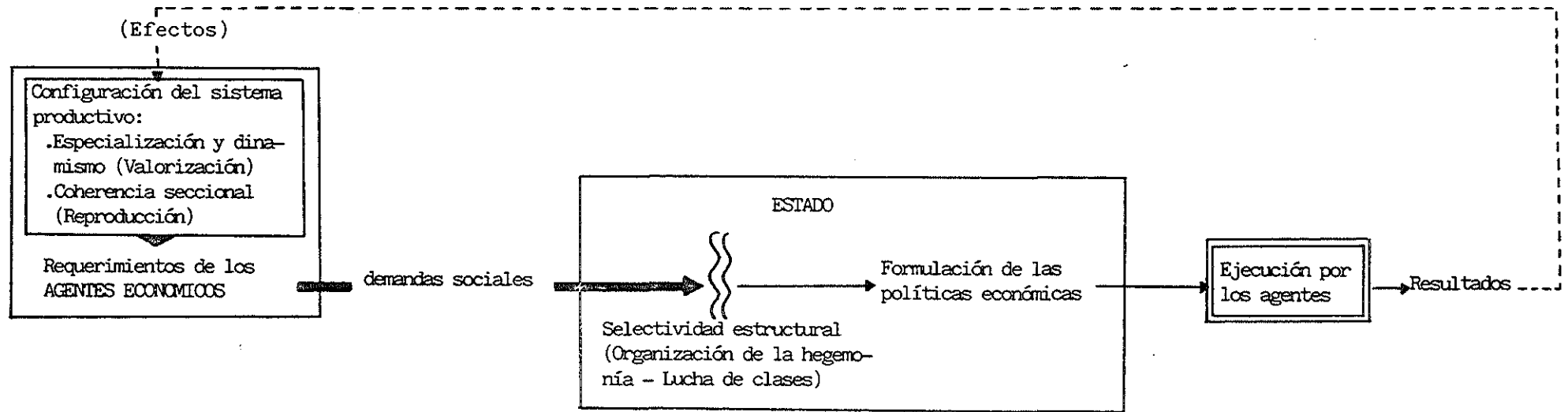


GRAFICO 1. ESQUEMA ANALITICO DE LA POLITICA ECONOMICA

cia de los productos intermedios de mayor contenido tecnológico o para los que se carece de la base natural necesaria, así como una debilidad importante de la sección de medios de producción. De este modo, los datos de la tabla input-output de 1.980 muestran que la producción nacional cubrió el 94% de la demanda de consumo privado, el 77% de la demanda de inputs intermedios y también el 77% de la formación bruta de capital fijo. En este último caso, el ratio obtenido es resultado de un alto nivel de cobertura del mercado interior en bienes incorporados a la formación de capital como los productos cerámicos o de vidrio, alfombras y confecciones, artículos de cuero, muebles, etc. -con tasas por encima del 90%- , así como de máquinas eléctricas y ciertos tipos de material de transporte, y de un bajo nivel de cobertura en la maquinaria agrícola, industrial y de oficina y en material de precisión. Es decir, dentro de la sección de medios de producción, es en los productos más característicos en los que se materializa la inversión industrial, donde se registra una debilidad más fuerte en la cobertura de la demanda por la producción interior (4). A ello hay que añadir, como han puesto de relieve ALONSO, DONOSO y FARIÑAS (1.982), la desarticulación existente entre la producción de bienes de equipo y las industrias de productos intermedios y bienes de consumo demandantes de ellos; desarticulación que resulta generalizada de modo que sólo en muy pocos casos se establecen líneas de coherencia entre elementos de las tres secciones productivas.

c) En tercer lugar, en una perspectiva comparativa internacional (5) con los países más avanzados de la C.E.E., la industria española aparece sobre-especializada en ramas que como la siderurgia, textil, calzado y confección, construcción naval o algunos transformados metálicos, han sido fuertemente afectadas por la crisis, tanto como consecuencia de las restricciones de demanda, como del aumento de la competencia internacional. Asimismo, aparece sub-especializada en ramas de gran relevancia en la conformación organizativa de los procesos productivos y en la difusión del progreso técnico, como son las productoras de maquinaria o la industria electrónica. A ello se añade el hecho de que, entre los europeos, el sistema productivo español presenta el menor nivel de inter-relación entre las actividades que lo forman, siendo destacable el papel irrelevante que juegan las ramas de bienes de equipo en su funcionamiento. En este sentido, nuevamente se destaca la desarticulación de la sección de medios de producción con el resto del sistema, lo que no ocurre o ocurre con menor intensidad en los países más industrializados de Europa.

---

(4) En 1.980, el 68% para la maquinaria agrícola; el 58% para las máquinas industriales; y el 20% para la maquinaria de oficina, ordenadores e instrumentos de precisión. Por otra parte, debe hacerse constar que la patronal de la industria de bienes de equipo (SERCIBE) registra en sus datos una fuerte caída del nivel de autoabastecimiento a lo largo de la crisis, de modo que de un 60% en 1975, se habría pasado a un 46% en 1980 y un 48% en 1.985.

(5) Vid. además del citado libro de BUESA y MOLERO (1.988), los trabajos de ESADE (1.979); ALONSO, DONOSO y FARIÑAS (1.981); MOLERO, BRAÑA y BUESA (1.981) y SEGURA et. al (1.979).

d) El cuarto elemento que, en esta apretada síntesis, hemos de destacar se refiere a la insuficiencia dinámica de la generación interna de recursos tecnológicos. Con un bajo esfuerzo en la realización de tareas de investigación -que, en el momento actual, apenas se cifra en un 0,6% del PIB-, un sistema de I+D fragmentado y con escasas relaciones entre sus componentes, una política científica escasamente dotada de recursos económicos y descoordinada de la política industrial y una desesperante carencia de iniciativas empresariales en el campo de la I+D, la economía española se muestra incapaz de desarrollar la mayor parte de los recursos tecnológicos sobre los que se asientan los procesos de innovación. Estos -salvo contadas excepciones en ramas tradicionales que han sido capaces incluso de exportar tecnología- implican el recurso a la importación de tecnología extranjera hasta el punto de que, en los últimos años, España presenta entre los países de la OCDE, el déficit de balanza de pagos tecnológica de mayor entidad cuantitativa, tanto en términos absolutos como relativos. Ello confiere a la economía española una gran debilidad y falta de autonomía a la hora de orientar la especialización de su sistema productivo, y una carencia básica de capacidad para situar la actividad de las empresas industriales en la frontera del progreso técnico (6).

e) Finalmente, a los anteriores elementos que caracterizan el sector productivo hay que añadir otro relativo al financiero. Como han puesto de relieve algunos analistas (7) la elevación de los tipos de interés en operaciones de crédito, provocada por la liberalización de un sistema bancario progresivamente ineficiente, pero que ocupa una posición dominante en el mercado financiero, repercutió gravemente sobre el equilibrio financiero de las empresas industriales y de servicios que -debido a su relativamente alto nivel de endeudamiento- vieron cercenada su rentabilidad. Ello implicó -sobre todo entre mediados de los años 70 y 1.984- que una parte sustancial de los excedentes del sector real de la economía pasaran a la banca privada en forma de costes financieros. Este fenómeno se encuentra detrás de la crisis de numerosas industrias y de la fuerte caída de las inversiones en la economía española.

El conjunto de los elementos descritos en los puntos precedentes puede sintetizarse señalando tres problemas básicos que afectaron a lo largo del período de crisis -y todavía afectan- al sistema productivo y con los que, en una medida u otra, se enfrentó la política industrial. Por una parte, la quiebra de ramas de la producción completas -como la siderurgia, construcción naval, electrodomésticos, etc.- que, unidas a otras cuyo proceso de deterioro y reestructuración se remonta al comienzo de la década de los sesenta -como el

---

(6) Un ejemplo de esto último es el bajo nivel relativo de la difusión de las tecnologías de la información en España. Sobre este aspecto puede verse abundante información en PALACIO, BUESA y MOLERO (1.987) y en BUESA, MOLERO y PALACIO (1.987).

(7) El estudio pionero es el de TORRERO (1.982). Vid. también el completo trabajo de BRUNET (1.986) y la síntesis que efectúa CUERVO (1.988), capítulo 3.

sector textil y de la confección- y a las crisis empresariales más o menos individuales, condujeron a un grave deterioro del empleo industrial cifrable en unos 900.000 puestos de trabajo entre 1.974 y 1.985. Por otra, la carencia de una base industrial y tecnológica sobre la que asentar un proceso de reestructuración productiva capaz de dotar al sistema productivo de nuevas industrias susceptibles de pilotar un nuevo proceso de crecimiento y de mantener o mejorar la posición de la economía española en el esquema emergente de la división internacional del trabajo. Y, por último, la ausencia de iniciativas empresariales para la adopción de nuevos proyectos de inversión industrial de dimensión ambiciosa y con planteamientos innovadores tanto desde el punto de vista productivo como tecnológico.

En este contexto, ha de situarse la actuación estatal a través de las políticas interventoras en materia industrial. A este respecto, ha de aclararse que tal actuación fue muy tardía. La precariedad del equilibrio político derivada de la crisis final del régimen franquista y de la transición hacia un sistema democrático, el repliegue de las iniciativas empresariales y el afianzamiento de una profunda desconfianza en la capacidad del Estado para modular una nueva configuración del sistema productivo -fruto de la ofensiva ideológica neoliberal sustentada por los más conspicuos representantes del capital transnacional y de la burguesía financiera, y de la propia carencia de iniciativas de la burguesía industrial tradicional-, impidió que los sucesivos gobiernos de centro-derecha pudieran abordar los problemas derivados de la crisis -más allá de la imposición de severas restricciones salariales y del intento de solventar la insuficiencia financiera del Estado mediante una reforma fiscal parcial- hasta el comienzo de los años ochenta.

De este modo, hasta que en 1.981 se promulga el primer Decreto-ley para el establecimiento de medidas de reconversión industrial, los gobiernos se limitaron a mantener los programas de intervención definidos con anterioridad a la crisis o en los prolegómenos de ésta. Tal es el caso de los planes de reestructuración de las industrias textiles -que iniciados en 1.960 acabarían cerrándose definitivamente veinte años después-, de los planes especiales referentes al abastecimiento de materias primas minerales, la siderurgia, el cemento, la energía o la red frigorífica nacional -algunos de los cuales todavía se encuentran vigentes-; de las acciones concertadas de la minería del carbón -vigente hasta 1.979-, la siderurgia integral -que se suspendió en 1.980- y el sector eléctrico -que finalizó en 1.985-; o finalmente, de algunas industrias declaradas de interés preferente, como ocurre con las fabricantes de primeras materias farmacéuticas, ácido sulfúrico y fosfórico, sistemas nucleares de generación de vapor, distribución y producción de gas natural o equipos electrónicos, a los que se añaden, entre 1.980 y 1.982, la producción de zinc, la industria automovilística y el refinado de petróleo. Asimismo, se mantuvo la vigencia e instrumentación de la política industrial regional -en este caso, hasta finales de 1.987- pese al explícito reconocimiento de su fracaso en relación a la corrección de los desequilibrios regionales (8). Solamente, en relación al agravamiento de la situación económica del sector industrial, se registran algunas ac-

tuaciones puntuales tendentes a evitar la quiebra de algunas empresas cuyos propietarios fueron capaces de trasladar el problema al sector público o cuyos trabajadores mantenían un alto nivel de conflictividad. Es el caso de un relativamente numeroso grupo de empresas privadas que pasaron a ser de propiedad pública y lo que lograron -en este caso, junto a un pequeño grupo de empresas públicas- la concesión de créditos excepcionales del Banco de Crédito Industrial para solventar su situación financiera (9). Pero, como señalábamos, no es hasta 1.980-81 cuando se sitúa el comienzo de una nueva etapa en la que se planteará una intervención limitada del Estado tendente a evitar el desmembramiento del sistema productivo mediante la formulación de planes y la concesión de ayudas a la reconversión de un relativamente corto número de ramas industriales. A ello se añadirá posteriormente la promoción del sector electrónico, única industria de futuro que parece haber merecido la atención del Estado (10). Asimismo, en el campo de la política tecnológica se advierten cambios de orientación tendentes a incrementar la participación empresarial en la I+D. Pero todo ello se hará, tanto en el período de gestión de los gobiernos de UCD, como en el del PSOE, sin la definición de un modelo industrial de referencia y con la imposición de limitaciones a la intervención directa del Estado. A este respecto ha de señalarse que, a partir de 1.982 no sólo se produce una renuncia a ampliar el sector público empresarial mediante la entrada en nuevas industrias, sino que se explicita la voluntad de reducir su tamaño mediante la desinversión en determinadas empresas y la privatización del capital de otras (11).

---

(8) Vid. a este respecto el informe del Ministerio de Industria, MINER (1.979), pág. 26.

(9) Vid. sobre estos aspectos NAVARRO ARANCEGUI (1.988), págs. 63-73.

(10) Ha de aclararse que existen algunos programas de ayudas no sectoriales -como los referentes a las pequeñas y medianas empresas o los que se articulan a través de la política regional- que, según el Ministerio de Industria constituyen el núcleo básico de la política de promoción industrial (Vid. al respecto, MINER, 1.987). Sin embargo, su relevancia en cuanto a los recursos empleados y a los resultados obtenidos es pequeña (Vid. sobre este punto, para la política regional, BUESA y MOLERO, 1.988, capítulo 8).

(11) Los casos de privatización y desinversión -al margen de la complicada operación a que se sometió al grupo Rumasa- son todavía escasos pero significativos. Entre ellos destacaríamos los que han transcurrido dentro del grupo industrial de la Compañía Telefónica Nacional de España o del grupo del Instituto Nacional de Hidrocarburos. La formulación más explícita de esta política de reducción del sector público empresarial puede encontrarse en el documento del MINER (1.987.a) referente a la política industrial en el horizonte 1.992. Vid. las págs. 119 y 120.

### 3. LA POLITICA DE RECONVERSION INDUSTRIAL(12)

La política de reconversión industrial constituye un entramado sumamente complejo de actuaciones que han experimentado cambios notables en el curso de su desarrollo, tanto en lo referente a su orientación e instrumentación, como en lo relativo a su intensidad. Tales modificaciones han sido producto de intensos conflictos laborales y sociales, y de fuertes presiones de los agentes empresariales sobre los órganos responsables de la Administración del Estado. De ahí que en un corto número de páginas como el que disponemos, no pueda abordarse una descripción detallada del asunto y haya de recurrirse a una síntesis en la que sólo pueden destacarse los aspectos más relevantes. Esto es lo que se hace en el cuadro 1 (13), donde el lector encontrará los datos más destacados y cuyo comentario obviamos por considerarlo innecesario en el contexto de este trabajo. Simplemente destacaremos, que la política de reconversión se ha aplicado sobre doce sectores industriales -algunos de ellos definidos ad hoc para ayudar a determinadas empresas, como es el caso del equipo eléctrico para automoción, y otros desagregados sin una justificación técnica adecuada, como ocurre con los siderúrgicos o con la distinción en la construcción naval, entre grandes astilleros y pequeños y medianos astilleros- y siete empresas o grupos empresariales individualizados. En total, 796 empresas han recibido las ayudas correspondientes cuya cuantía se cifraba, a finales de 1.985, en casi 1,4 billones de pesetas, y que alcanzarán al menos 2,5 billones de pesetas al final del proceso, según las previsiones. Este abultado volumen de recursos financieros ha posibilitado una reducción de plantillas, hasta finales de 1.986, de 63.560 trabajadores -el 23% del volumen total de trabajadores empleados en las empresas afectadas-, estando prevista una reducción total de 100.689 trabajadores -el 35,9% de las plantillas al inicio del proceso-. Asimismo, esos recursos han permitido financiar unas inversiones cifradas en 399.729 millones de pesetas hasta finales de 1.986, a las que se añadirán otros 208.567 millones previstos hasta finales de 1.989. Y de igual forma, las ayudas estatales han facilitado el ajuste financiero de las empresas posibilitando la reducción de su deuda y de los costes correspondientes. Este último aspecto, sobre el que los datos disponibles son poco claros, es probablemente el más importante si se tiene en cuenta que las inversiones previstas su-

---

(12) La política de reconversión industrial ha dado lugar a una literatura relativamente abundante, pero parcial y fragmentada. La única obra que, aunque centrada especialmente en la siderurgia, ofrece un análisis global es la Tesis Doctoral de NAVARRO ARANCEGUI (1.988). Este trabajo, que sigue la metodología que enunciábamos en el primer epígrafe, es el que nos ha servido de base para redactar estas páginas. Por ello, agradecemos a su autor la autorización prestada para reproducir algunos de los materiales contenidos en su obra. Por nuestra parte, hemos efectuado una descripción de los principales aspectos de la reconversión industrial en BUESA y MOLERO (1.988), capítulo 8.

(13) El cuadro está tomado de NAVARRO ARANCEGUI (1.988), págs. 1.041 a 1.044. Ha de señalarse que las referencias contenidas en las notas, lo son a las distintas partes de la obra de este autor.



CUADRO 1 : RASGOS DEFINITIVOS DE LAS DISTINTAS FASES DE LA POLÍTICA DE RECONVERSION APLICADA EN ESPAÑA

	POLÍTICA DE RECONVERSION BAJO LOS GOBIERNOS DE UCD		POLÍTICA DE RECONVERSION BAJO LOS GOBIERNOS DEL PSOE	
	1978 - 1980	1981 - 1982	1983 - 1986	1987
ENGARCE DE LA POLÍTICA DE RECONVERSION CON LA ECONOMICA Y LA INDUSTRIAL	<p>Política económica: 1) Hasta 1979: pactada; sí saneamiento pero no reformas (parcialmente fiscal y financiera). 2) 1979-82: disenso; poco saneamiento (política de rentas y monetaria) y no reformas.</p> <p>Política industrial: carencia de un plan coherente y global. Dentro de las políticas horizontales se crean nuevos mecanismos (CDTI, IMPI...) pero no funcionan bien. Dentro de las políticas verticales continúan en vigor y aún se prorrogan, para hacer frente a la crisis en algunos sectores, viejos instrumentos (acciones concertadas, planes especiales..)</p> <p>No existe una política de reindustrialización que acompañe a la de reconversión.</p> <p>Corolario: no existe engarce de la política de reconversión con las políticas industrial y económica. Estas últimas no favorecen el ajuste y la reindustrialización.</p>		<p>Política económica: No va inscrita en un marco de planificación y concertación. La de saneamiento se ha basado principalmente en la política de rentas y en la monetaria. La de reformas presenta resultados contradictorios según las áreas.</p> <p>Política industrial: Se carece de un programa global. Los diferentes planes aprobados (PEN, PEIN, etc.) aunque bastante serios no están interconexiónados. Dentro de las políticas horizontales, se presta más atención a la tecnológica, pero no avanzan otras como la de pymes, la de concentración de empresas.. No hay política de reindustrialización que acompañe a la de reconversión: no hay definición ni política de promoción de sectores de futuro (excepto PEN y PEIN), se ignora a la empresa pública como mecanismo de reindustrialización.</p> <p>Corolario: aunque se reconoce públicamente la necesidad de engarce de la política de reconversión con las políticas industrial y económica y se avance con relación a fases anteriores, la situación continúa siendo insatisfactoria. Aunque más eficaces que en épocas anteriores, estas políticas no favorecen suficientemente el ajuste y la reindustrialización.</p>	
GRADO DE CONCERTACION Y PARTICIPACION SOCIAL	<p>La política de reconversión global no se discute con las fuerzas sociales. Los sindicatos, que reclaman que se acometa seriamente, denuncian y se oponen públicamente a lo que consideran política de parcheos. En las medidas de carácter sectorial la concertación y la participación de los sindicatos es nula o muy escasa. En las reconversiones de empresas individuales todas las partes implicadas debían dar su conformidad al plan (aunque contrarios a ellas los sindicatos las admiten para evitar cierres).</p>	<p>Se intenta prescindir de sindicatos y Comunidades Autónomas para la elaboración del RDL de reconversión inicial, pero la debilidad política del Gobierno de UCD le impulsa a pactar con las fuerzas nacionalistas la LRI (en ella se reconoce a las Comunidades Autónomas un elevado nivel de participación en el proceso) y con los sindicatos la mayoría de los planes de reconversión. La participación de los sindicatos en la gestión, control... de los planes fue, en cambio, prácticamente nula.</p>	<p>Hasta febrero de 1984 el Gobierno intenta realizar una reconversión rigurosa y decidida, sin considerar imprescindible ni esforzarse demasiado en la concertación. A partir de esa fecha busca más el diálogo (sobre todo con la UGT) y reconoce una mayor participación de la Comunidades Autónomas en el proceso. El nivel de participación sindical en los órganos de desarrollo de los planes es escaso: sólo están presentes en la Comisiones de Seguimiento y FPE; además está restringida a los sindicatos que firman el plan.</p>	<p>El Gobierno vuelve a aplicar la política de reconversión unilateralmente, sin negociarla, y con gran oposición de los sindicatos. Las Administraciones Autónomas son igualmente ignoradas (hasta ahora).</p>
HORIZONTE INDUSTRIAL	No existe un horizonte o estrategia industrial previamente definido.		No existe un horizonte o estrategia industrial previamente definido.	
AMBITO DE APLICACION	<p>Se pretende combinar la política de reconversión sectorial y empresarial. En dos sectores básicos (siderurgia integral y construcción naval) se aplican diversas medidas que resulta discutible calificar de reconversión (en algunos otros sectores se emplean, además, antiguos instrumentos de política vertical).</p> <p>Ante la crisis que atraviesan se conceden créditos extraordinarios a una veintena de empresas individuales y se nacionalizan otras diez (1), todas medianas y grandes, con capacidad de presión sociopolítica y pertenecientes en su mayoría a los sectores posteriormente declarados en reconversión.</p> <p>Crítica: falta de perspectiva global, no atacarlas causas estructurales de la crisis, competencia desleal y grave perjuicio a las empresas del sector.</p>	<p>Aunque la LRI establecía que se aplicaría exclusivamente a sectores, algunos a los que así se denominó no lo eran realmente e incluso se aplicó a empresas individuales (multinacionales); fueron declarados en reconversión 11 sectores y 5 empresas (2).</p> <p>Crítica: se declaran en reconversión demasiados sectores y empresas; éstos se eligen no basándose en unos criterios objetivos previos, sino en función de su capacidad de presión; se carece de visión intersectorial.</p>	<p>Hay en reconversión 11 sectores (algunos culminando el proceso anterior) y 2 grupos de empresas, además de tres sectores con medidas de promoción (3).</p> <p>Crítica: aunque se aplica más selectiva y restrictivamente (sobre todo a los sectores básicos) no hay definidos criterios objetivos previos para la elección de los beneficiarios; se carece de visión intersectorial.</p>	<p>Hay en reconversión 6 sectores y dos grupos de empresas: algunos de ellos culminando el proceso de reconversión iniciado en la fase anterior; otros sujetos a medidas complementarias de ajuste (4).</p> <p>Crítica: Es selectiva (se centra fundamentalmente en la siderurgia y construcción naval); al basarse fundamentalmente en planes de viabilidad empresariales, además de no rectificar la falta de visión intersectorial anterior, carece con frecuencia de una visión sectorial.</p>

CUADRO 1 (Cont.): RASGOS DEFINIDORES DE LAS DISTINTAS FASES DE LA POLÍTICA DE RECONVERSIÓN APLICADA EN ESPAÑA

	1978 - 1980	1981 - 1982	1983 - 1986	1987
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN, APROBACIÓN, GESTIÓN CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES	<p>El Gobierno condiciona las ayudas públicas a la presentación conjunta, por todas las partes implicadas en la empresa (accionistas, trabajadores, banca...) de un plan de viabilidad donde se recojan los sacrificios que ha de realizar cada uno de ellos. Los planes, que solía elaborar una consultora, se realizan de un modo apresurado e improvisado, toman en cuenta únicamente factores internos a la empresa, suavizan la gravedad de la situación y el nivel de ajuste necesario, reparten desigualmente los sacrificios (bien precisados los de los trabajadores, menos los de la banca, gestores...) y no prevén mecanismos reales de control y seguimiento.</p>	<p>Los planes se basan en supuestos insostenibles (previsiones de demanda, evoluciones de precios de inputs y outputs...) para eludir el ajuste; no toman en consideración factores como la concentración de empresas, el desarrollo tecnológico, etc.; contra lo que disponía la LRI no son siempre negociados; su gestión es deficiente; la tramitación de ayudas lenta y complicada; los órganos de control y seguimiento inexistentes o ineficaces.</p>	<p>Los planes de reconversión se basan en supuestos algo más realistas y toman en consideración más factores (concentración empresarial, desarrollo de nuevas actividades y productos...) que los de las fases anteriores; pero, aun y todo, el nivel de ajuste que plantean es insuficiente en la mayoría de los casos (deberán ser revisados en 1987). Por ese mayor rigor que se pretende, algunas veces no se logra el acuerdo con los sindicatos y el Gobierno debe asumir un mayor protagonismo en la reconversión (sobre todo en el "núcleo duro" de la reconversión). Para mejorar la gestión se potencia la figura de la Sociedad de Reconversión. Mejora la tramitación de las ayudas, pero todavía resulta lenta y complicada. Se constituyen Comisiones de Seguimiento en todos los nuevos casos declarados en reconversión, aunque quedan excluidos de ellas los sindicatos no firmantes del plan.</p>	<p>La principal característica de esta fase es que las ayudas que prevé conceder la Administración española necesitan obtener la autorización comunitaria. El Gobierno pretende asimismo asumir un menor protagonismo (no lo consigue del todo). Los planes aprobados de las empresas de la siderurgia integral y de aceros especiales se han elaborado con criterios más rigurosos y han sido auditados por consultoras externas, pero con todo, algunos de sus supuestos no son suficientemente realistas. En acero común las empresas deben presentar a la Administración sus propuestas de cierre para tener acceso a la subvención. Destaca la creación de una Gerencia para toda la siderurgia, encargada de la gestión, seguimiento y control de las ayudas.</p>
MEDIDAS APLICADAS	<p>En las empresas individuales en crisis las ayudas consisten en crédito oficial extraordinario (su concesión se basa en el artº 37 de la Ley 13/71). En la siderurgia integral en crédito oficial extraordinario y aportaciones de capital del INI (se nacionaliza ANM). En la construcción naval en abaratamiento del crédito y subsidios a la construcción. No se conceden ayudas fiscales ni laborales de tipo extraordinario. (Se utiliza, además, la vía de las nacionalizaciones y viejos instrumentos de naturaleza sectorial de la política industrial: acciones concertadas, planes especiales, planes de reestructuración..., para ayudar a las empresas y sectores - dificultades).</p>	<p>Fiscales: resultan ineficaces, no transparentes, de coste desconocido, obstaculizadoras de la reforma fiscal. Financieras: fondos escasos y malgastados; no se toman medidas eficaces para comprometer al sector privado en la financiación de la reconversión. Laborales: para facilitar la reducción de plantillas y la movilidad, y para mayor protección de los trabajadores afectados. No se prevén mecanismos de reciclaje profesional y recolocación de los trabajadores, de orientación de los recursos absorbidos por el saneamiento laboral a la creación de nuevo empleo, y la reindustrialización de las zonas especialmente afectadas por la reconversión.</p>	<p>Fiscales: iguales y con los mismos efectos que las de la fase Bayón. Financieras: además de las de la fase Bayón, se crean los créditos participativos y se impone un coeficiente de inversión a la banca (ya desaparecido) para implicarla en la financiación de la reconversión. Los recursos financieros públicos destinados a esta política aumentan (véase más adelante). Laborales: las medidas destinadas a facilitar las reducciones de plantilla son similares a las de la fase Bayón (el Gobierno fracasa en su intento de imponer la "rescisión de contratos" en vez de la "suspensión"), pero los mecanismos de protección de los trabajadores son más generosos (prestaciones extraordinarias por desempleo, acceso a jubilación anticipada desde 55 años...). Se crean los FPE que pretenden mejorar las prestaciones de los trabajadores afectados (éxito) y que parte de ellas se oriente a la creación de nuevos puestos de trabajo (relativo fracaso); y que suponen una discriminación para los trabajadores en desempleo no integrados en ellos. Se crean las ZUR que pretenden crear puestos de trabajo en las zonas especialmente afectadas por el proceso de reconversión y sobre todo para trabajadores de los FPE: el funcionamiento de sus oficinas ha sido ágil y flexible, pero la lenta tramitación y la tardanza en la disposición de las ayudas ha hecho fracasar muchos proyectos; los criterios de elección de las áreas ZUR son discutibles; y aunque suponen un paso positivo, tienen un alcance muy limitado y en algunos casos los resultados han sido muy pobres. Se renunció a los planes iniciales de emplear el INI como mecanismo reindustrializador. Otras medidas: para favorecer fusiones, relativas a la competencia, autorización administrativa (desaparecen en la fase que se inicia en 1987).</p>	

CUADRO I (Cont.) : RASGOS DEFINIDORES DE LAS DISTINTAS FASES DE LA POLITICA DE RECONVERSION APLICADA EN ESPAÑA

	1978 - 1980	1981 - 1982	1983 - 1986	1987
RECURSOS PUBLICOS ABSORBIDOS POR LA RECONVERSION (M. de Ptas.)	No existen previsiones.	Previstos conceder en 1981-86: 507.064 (5) - MINER: subvenciones: 123.745 (6) - INI: ampl. cap. y repos. pérd.: 66.300(7) - INI: créditos y avales: 88.857(8) - BCI: créditos y avales: 82.360 (9) - BCI: refinanciación ctos.: 69.258 (10) - Aj. laboral: rec. publ. extr.: 30.867 (11) - Hac. y S.S.: deuda aplaz.: 45.677 (12)	Previstos conceder en 1981-88: 1.822.071 (13) - MINER.: subvenciones: 217.326 (14) - INI: ampl. cap. y repos. pérd.: 655.703 (15) - INI: créditos y avales: 308.248 (16) - BCI: créditos y avales: 352.976 (17) - BCI: refinanciación ctos.: 69.258 (10) - Aj. laboral: rec. publ. extr.: 73.048 (18) - Hac. y S.S.: deuda aplaz.: 69.288 (19) - Sectores en promoción: 40.000 (20) - ZUR: 36.224 (21)	Ayudas adicionales previstas: 492.910(22) - AHV, ENS., ACENOR, FOARSA: 223.322 (23) - Acero común: 45.000 (24) - ITT: 4.000 (25) - Ayudas laborales: 220.588 (26)
	Concedido en 1978-80: 96.571 (27) - ICO: ctos. excepcionales: 23.639(28) - Siderurgia integral: 42.040 (29) - Construcción Naval: 30.892 (30)	Concedido en 1981-82: 393.904 (31) - MINER: subvenciones: 42.252 (6) - INI: ampl. cap. y repos. pérd.: 66.300 (7) - INI: créditos y avales: 88.857 (8) - BCI: créditos y avales: 28.010 (17) - BCI: refinanciación ctos.: 69.258 (10) - Aj. laboral: rec: publ. extr.: 13.817 (11) - Hac. y S.S.: deuda aplaz.: 45.677 (12) - Primas Constr. Naval: 39.733 (30)	Concedido en 1983-85: 884.373 (32) - MINER: subvenciones: 106.133 (14) - INI: ampl. cap. y repos. pérd.: 349.423 (15) - INI: créditos y avales: 170.941 (16) - BCI: créditos y avales: 199.913 (17) - BCI: refinanciación créditos: 0 (10) - Aj. laboral: rec. publ. extr.: 34.382 (18) - Hac. y S.S.: deuda aplaz.: 23.581 (33)	
	COSTE TOTAL, EN RECURSOS PUBLICOS, DE LA POLITICA DE RECONVERSION = Concedido en 1978-80 + Previsto conceder en el período 1981-88 + Coste ajuste laboral posterior a 1988 + Ayudas adicionales de 1987 = 96.571 + 1.822.071 + 61.000 + 492.910 = 2.472.552 M. de Ptas. (34)			
AJUSTES REALIZADOS	Reducción de plantilla casi nulo Saneamiento financiero muy parcial No inversiones No concentración empresarial ni incorporación de nuevas tecnologías y productos	Reducción de plantillas parcial Saneamiento financiero parcial No inversiones No concentración empresarial ni incorporación de nuevas tecnologías y productos.	Reducción de capacidad y de plantillas Saneamiento financiero Inversiones Concentración empresarial e incorporación de nuevas tecnologías y productos	Reducciones de capacidad y de plantilla Saneamiento financiero No inversiones Concentración empresarial (profundización) pero no incorporación de nuevas tecnologías y productos
	TOTALES DE AJUSTES (M. de Ptas.)	Totales previstas (sin textil): 51.154 (35) Previstas en "núcleo duro": 31.489 (35) Habidas en 1981-82: 13.000 (36)	Totales previstas: 68.722 (37) Previstas en "núcleo duro": 49.885 (37) Habidas en 1983-86: 50.560 (36)	Totales previstas: 100.689(38) Previstas en "núcleo duro": 65.583 (38)

ARON BRANCEGUI (1.988), págs. 1.043 a 1.044

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CUADRO 1

- (1) Las empresas que reciben crédito extraordinario pertenecen: 3 a Aceros especiales, 2 a Acero común, 2 a Electrodomésticos l.b., 1 a Forja pesada, 6 a Transformados metálicos, 8 a Otras y 3 a Naval (cuadros 8 y 9 del cap. II de la secc. 2ª). En el cuadro 7 del cap. II de la secc. 2ª se recoge la lista de empresas nacionalizadas.
- (2) Sectores: Electrodomésticos l.b., Aceros especiales, Siderurgia integral, Textil, Equipo eléctrico para automoción, Construcción naval, Semitransformados del Cobre, Componentes electrónicos, Acero común, Forja pesada y Calzado. Empresas: GEE, Westinghouse, Asturiana del Zinc, TALBOT, Standard Eléctrica.
- (3) Culminan su proceso anterior 4: Componentes electrónicos (17 empresas), Equipo eléctrico para automoción (2), Semitransformados del cobre (4), Forja pesada (2).  
Culminan su proceso pero con medidas adicionales 2: Textil (534) y Acero Común (16).  
Reformulan sus planes 4: Siderurgia integral (3), Construcción Naval (2 grandes astilleros y 27 pequeños y medianos), Aceros especiales (11) y Electrodomésticos l.b. (18).  
Nuevos 3: Fertilizantes, ERT y Standard-ITT.  
Promoción 3: Automóvil, Motocicletas y Máquina-herramienta.
- (4) Continúan su proceso anterior, sin que se adopten nuevas medidas, Electrodomésticos l.b., Fertilizantes y ERT.  
Continúan su proceso anterior la Siderurgia integral, Aceros especiales y Construcción naval; pero adoptando medidas complementarias en AHV, EKSIDESA-SIDMED, ACENOR, FOARSA y Construcción Naval.  
Aunque tenían finalizado el período de vigencia de su plan, se adoptan nuevas medidas en IIT y Aceros comunes.  
Podrían calificarse de promoción las ayudas previstas para facilitar la "reconversión industrial-comercializadora" del calzado.
- (5) A los datos reales de 1981-82 se les suman las previsiones efectuadas a finales de 1982 sobre el período 1983-86. No incluyo -por desconocerlo- el coste de los beneficios fiscales y tributarios y el de las primas a la construcción naval (sobre la importancia de estas últimas véase el cuadro 24 del capítulo II de la secc. 2ª). Además, en algunas de las partidas de ayudas sólo se conoce y contabiliza parte de las mismas.
- (6) Cuadro 19 del capítulo II de la sección 2ª.
- (7) Cuadro 22 del capítulo II de la sección 2ª.
- (8) Cuadro 23 del capítulo II de la sección 2ª. Sólo conozco datos de la siderurgia integral. Se supone para simplificar que los créditos y avales se concedieron en 1981-82.
- (9) Cuadro 20 del capítulo II de la sección 2ª. No se contabilizan los 28.000 M\$ de crédito concedidos a la siderurgia integral en 1981 pues están contabilizados en la nota (16).
- (10) Cuadro 21 del capítulo II de la sección 2ª.
- (11) Cuadro 26 del capítulo II de la sección 2ª.
- (12) Cuadro 18 del capítulo II de la sección 2ª. Sólo conozco datos de la Siderurgia integral. Se supone, para simplificar, que los aplazamientos se concedieron en 1981-82.
- (13) Sólo se refiera al período 1981-88, aunque el ajuste laboral aprobado en los planes de esta fase requerirá más de 60.000 M\$ de recursos públicos extraordinarios con posterioridad a 1988 y aunque la siderurgia integral prolonga sus planes de reconversión más allá de tal año. No incluyo -por desconocerlo- el coste correspondiente a los beneficios de tipo fiscal o tributario y a las primas a la construcción naval. Además, en algunas de las partidas de ayudas sólo se conoce y contabiliza parte de éstas.
- (14) Cuadro 19 del capítulo II (años 1980-82) y cuadro 7 del capítulo II (años 1982-88), ambos en la sección 2ª.
- (15) Cuadro 22 del capítulo II de la sección 2ª (años 1981-82) y cuadro 8 del capítulo III de la sección 2ª (años 1983-87). No se dispone de previsiones.
- (16) Cuadro 23 del cap. II de la secc. 2ª para 1981-82 (véase nota 14) y cuadro 8 del cap. III para 1983-87. No se dispone de previsiones referidas a 1988.
- (17) Cuadro 5 del capítulo III de la secc. 2ª. No se contabilizan los 28.000 M\$ de crédito a la siderurgia integral en 1981 pues se han contabilizado en (16).
- (18) Cuadro 16 del capítulo II de la sección 2ª (años 1981-83), Programa Económico a Medio Plazo (año 1984) y cuadro 10 del capítulo III de la sección 2ª (años 1985-88). Según indicaba ACTUALIDAD ECONOMICA nº 1512 de 14.6.1987, haciendo referencia a un informe elaborado por el MINER, "el coste acumulado de los excedentes laborales contemplados en los planes hasta 1986 representa 111.992 millones de pesetas, cantidad que incluye las prestaciones por desempleo y las jubilaciones anticipadas". Es decir, más aún de lo que figura en el cuadro (Nota: yo sólo considero los recursos públicos de carácter extraordinario; puesta de contador a cero y jubilaciones anticipadas; y no las prestaciones reglamentarias del INEM).
- (19) Cuadro 18 del capítulo II de la sección 2ª y cuadro 56 del capítulo V de la sección 3ª. (sólo conozco datos referidos a la siderurgia integral y a aceros especiales).
- (20) Véanse notas 13 y 14 del capítulo III de la sección 2ª.
- (21) Cuadro 20 del capítulo III de la sección 2ª.
- (22) Ayudas previstas al 30.6.1987. No se incluyen los 6.000 M\$ previstos para facilitar la "reconversión industrial-comercializadora" del calzado.
- (23) CDGAE de 23.4.1987 (véase cuadro 30 del capítulo III de la sección 2ª).
- (24) La CDGAE de 23.4.1987 aprobó una subvención de hasta 15.000 M/t de capacidad de laminación en caliente que se reduzca; dado que por los compromisos adquiridos por España con las Comunidades Europeas la siderurgia no integral deberá reducir su capacidad en más de 3 Mt, la subvención total ascenderá aproximadamente a 45.000 M\$. (Según indica V. Lozano en la ACTUALIDAD ECONOMICA nº 1514 de 22.6.1987, el MINER había calculado el coste de la reconversión de los aceros comunes en 70.000 M\$, es decir 25.000 M\$ más de lo estimado por mí en el cuadro).
- (25) Véase apartado III.3.3 de la sección 2ª.
- (26) Cuadro 31 del capítulo III de la sección 2ª.
- (27) Se desconoce el coste derivado de las nacionalizaciones, las aportaciones del INI a las empresas de estos sectores (excepto las debidas a la Ley 60/70). No se incluyen los 7.000 M\$ de crédito oficial adicional a la 2ª Acción Concertada concedido a 13 empresas siderúrgicas no integrales (2 de Aceros especiales y 11 de Acero común), con el claro objetivo de ayudarles a solventar su crisis y de modo paralelo a las ayudas de empresa por empresa (cuadro 30 capít. I secc. 3ª).
- (28) Cuadro 9 del capítulo III de la sección 2ª.
- (29) Cuadro 11 del capítulo III de la sección 3ª.
- (30) Cuadro 24 del capítulo II de la sección 2ª.
- (31) Desconozco el coste de los beneficios fiscales y tributarios. Además en algunas de las partidas de ayudas sólo se conoce y contabiliza parte de ellas. Debido a los supuestos empleados en (14), (16) y (18) los recursos concedidos en 1981-82 están algo sobrevalorados en relación con los concedidos en 1983-85.
- (32) Desconozco el coste de los beneficios fiscales y tributarios, de las primas a la construcción naval, de lo entregado a los sectores en promoción y a las empresas de las ZUR. Además en algunas de las partidas de ayudas sólo conozco y contabilizo parte de ellas.
- (33) Cuadro 58 del capítulo V de la sección 3ª.
- (34) Como se ha indicado en (33), (19) y (28) no se incluye el coste de algunas de las ayudas, por lo que hay que considerar que la cifra de 2'5 billones está todavía infravalorada.
- (35) Cuadro 25 del capítulo II de la sección 2ª. El "núcleo duro" lo constituyen la siderurgia, la construcción naval y los electrodomésticos.
- (36) Según el MINER 1985 (véase cuadro 24 del capítulo III de la secc. 2ª) los puestos de trabajo perdidos como consecuencia de los planes de reconversión ascienden a 63.560 al 31.12.1985. La parte de ellos que corresponda a 1981-82 y a 1983-86 es estimación propia.
- (37) Cuadro 24 del capítulo III de la sección 2ª (véase en nota 35 el significado de "núcleo duro").
- (38) Cuadro 24 y 31 del capítulo III de la sección 2ª.

ponen tan sólo el 24,6% de los recursos públicos comprometidos en la reconversión y los ajustes laborales el 6,5%. Ello significa que una cifra del orden de los 1,7 billones de pesetas se habrán destinado, al final del proceso, a esta función de saneamiento financiero cuya principal beneficiaria es la banca privada.

Pero con independencia de los elementos sintetizados en el cuadro, la investigación de NAVARRO ARANCEGUI (1.988) ha puesto de relieve otros aspectos igualmente relevantes. En primer lugar, respecto a los agentes implicados ha analizado el papel de las entidades patronales, empresas, sindicatos, partidos políticos y comunidades autónomas. Por lo que a las primeras se refiere, se han producido situaciones contradictorias que reflejan la diversidad de intereses económicos, en el seno del capital, implicados en el proceso. Así, mientras la CEOE presionó fuertemente para limitar la actuación estatal y evitar que los procesos de reconversión constituyeran un pretexto para entender la acción del sector público empresarial, las patronales sectoriales participaron directamente en la formulación y ejecución de la reconversión. En el desarrollo de esta función, en ciertos casos, surgieron conflictos que dieron lugar a escisiones dentro de dichas organizaciones. Tal es el caso de los que enfrentaron a las pequeñas con las grandes empresas en la siderurgia y en el sector de fertilizantes, o a las empresas públicas con las privadas en la construcción naval, o en fin a las empresas de capital nacional con las filiales de multinacionales en la industria de bienes de equipo eléctrico.

Estos conflictos son resultado del proceso de selección de las empresas beneficiarias de las ayudas estatales. Tal selección respondió básicamente a la capacidad de presión de los agentes implicados, lo que se tradujo en el hecho de que fueran fundamentalmente las grandes empresas las que obtuvieran el respaldo de los recursos públicos. De este modo, la dimensión media de las empresas sometidas a reconversión, antes de iniciarse el proceso, es de 13.960 trabajadores en la construcción naval (grandes astilleros); 571,4 en la construcción naval (pequeños astilleros); 14.279 en la siderurgia integral; 1.249,5 en aceros especiales; 1.326 en electrodomésticos; 1.024,2 en el grupo ERT; 854,1 en fertilizantes; 9.340,5 en el grupo Standard-ITT; 3.360 en equipo eléctrico para automoción; 1.125,8 en semitransformados del cobre; y 638,5 en forja pesada. Solamente en el sector de componentes electrónicos -con una dimensión media de 220,2 trabajadores- y en el textil -con 159,4- existen empresas de tamaños más reducidos que han sido objeto de la intervención estatal. Pero en el primero, hay que señalar que las empresas más grandes del sector -Bianchi, Fagor y el grupo Piher- obtuvieron, según el MINER (1.983), la práctica totalidad de las ayudas financieras. Y en el textil -según datos hasta 1.985- en tanto que el 76% de las grandes empresas del sector recibieron ayudas públicas, este porcentaje se reduce al 35,7% para las medianas y al 4,3% para las pequeñas (vid. NAVARRO ARANCEGUI, 1.988, pág. 91). A este predominio de la gran empresa ha de añadirse que la política de reconversión ha propiciado un proceso de centralización de los capitales muy importante a través de la constitución de sociedades de reconversión o de fusiones empresariales, que ha afectado sobre todo a las industrias de electrodomésticos, aceros especiales, equipo eléctrico para automoción, semitransformados del cobre, forja pesada y construcción naval. Además ha de constatarse un incremento generalizado de los niveles de concentración en los mer-

cados afectados(14).

Por otra parte hay que destacar -en la perspectiva de las fracciones de capital presentes en las empresas reconvertidas- que las empresas de propiedad estatal son las mayores beneficiarias de los recursos públicos, habiendo obtenido en torno del 70% de los mismos. Ello se explica fundamentalmente por su ubicación sectorial, pues no puede hablarse de discriminación favorable respecto de las empresas privadas cuando ambas se encuentran en una misma industria. Otra fracción de capital favorecida ha sido la de las empresas multinacionales, aunque en este caso no tanto por el volumen de ayudas recibidas, sino por el hecho de que se les haya tratado más favorablemente que a las empresas de capital nacional dentro de los sectores en los que actúan, como es el caso de los de equipo eléctrico para automoción y bienes de equipo eléctricos. Pero sin duda, la fracción de capital que, en una perspectiva global, ha ocupado una mejor posición respecto a la intervención estatal ha sido la banca privada. En efecto, la política de reconversión ha permitido a los bancos descomprometerse progresivamente de sus vinculaciones con las empresas en reconversión mediante la reducción sistemática de sus participaciones en el capital de las mismas y el incumplimiento reiterado de sus compromisos financieros en ellas al negarse a conceder los créditos previstos en los planes correspondientes. Además, una parte importante de los recursos públicos destinados al saneamiento financiero, a los que nos hemos referido más arriba, han sido utilizados para cancelar, aunque sea parcialmente, la deuda de las empresas con los bancos.

Otro de los agentes implicados han sido los sindicatos y trabajadores. Su actitud ha sido ambivalente: por un lado, fueron los primeros en poner de relieve la necesidad de la reconversión, y en este sentido, han mantenido una actitud favorable a ella; pero por otro, mantuvieron una fuerte resistencia a la concreción de la política de reconversión en algunos sectores implicados. La escasa participación en el control del proceso, los enfrentamientos entre distintos sindicatos y la propia fuerza de éstos en las empresas afectadas son factores que han estado presentes en los procesos de negociación y en el desencadenamiento de graves conflictos durante la reconversión. El resultado ha sido un tratamiento excepcional para los trabajadores afectados de despidos o de jubilaciones anticipadas que obtuvieron prestaciones sociales de mayor cuantía y duración que las percibidas por el resto de los asalariados. Además, en ciertos casos, se logró la suspensión de los contratos en vez de su rescisión. Y han existido mecanismos institucionales también excepcionales para tratar de lograr el reemplazo de los trabajadores cesantes -como ocurre con los Fondos de Promoción de Empleo o las Zonas de Urgente Reindustrialización-, aunque el resultado de estas medidas ha sido muy parcial. En consecuencia, los trabajadores afectados por la reconversión se beneficiaron de un mejor tratamiento que los que resultaron cesados en otros sectores de la economía. Pero el coste ha sido muy alto: la reducción de más de un tercio de las plantillas, la grave conflictividad con sus

---

(14) Vid. sobre este punto BUESA y MOLERO (1.988).

secuelas de muertos y heridos y de graves trastornos psicológicos, el clima de incertidumbre y desesperación que reina en las comarcas más afectadas por la reconversión y que ha hecho elevarse en ellas la tasa de suicidios, etc.

Los partidos políticos han tenido una reducida participación en el proceso. La definición instrumental de la política de reconversión estuvo dominada por el gobierno de turno y sustentada en los votos de la coalición o el partido gobernante, de modo que la oposición apenas tuvo un papel de mero espectador. Además hay que señalar la escasa conflictividad política suscitada por la reconversión, si se exceptúan los partidos regionales y las comunidades autónomas.

Estas últimas -en especial las del País Vasco, Cataluña y, en menor medida, Galicia- lograron una cierta participación competencial, además de alguna influencia en decisiones concretas respecto a los sectores y empresas declarados en reconversión, a la ubicación de las inversiones o a la declaración de zonas de urgente reindustrialización. Pero en cualquier caso, su participación en la gestión del proceso ha sido reducida, llegándose incluso a no ejercer plenamente las competencias asumidas.

En el cuadro 1. se contienen elementos valorativos de los resultados económicos de la intervención estatal en la reconversión. Más allá de la síntesis ahí efectuada, puede señalarse que los datos agregados publicados por el Ministerio de Industria (15) revelan que, en general, la facturación de las empresas en reconversión, tanto en el mercado interior como en la exportación, ha ido descendiendo paulatinamente en términos reales, lo que implica un cierto proceso de adaptación al tamaño del mercado; esta reducción de las ventas ha ido acompañada de un descenso de los costes financieros -resultado del importantísimo volumen de recursos destinado al saneamiento de la deuda- y de los costes de personal -consecuencia del alto volumen de mano de obra cesada-, así como de un incremento muy apreciable de la productividad; sin embargo, pese a estas reducciones de costes, los resultados empresariales presentan valores negativos en muchos casos (16). Sólomente en las ramas de electrodomésticos, textil, componentes electrónicos y forja pesada parece haberse entrado en una vía de resultados positivos.

En consecuencia, en esta perspectiva económica, la política de reconversión industrial presenta un balance mediocre: el tiempo transcurrido y los recursos utilizados no han posibilitado resolver la totalidad de los problemas empresariales abordados. Y en este sentido, cabe decir que, en las industrias más problemáticas, subsiste la situación de quiebra que está en el origen de la intervención estatal, por lo que el proceso de reconversión se encuentra inacabado. De ahí que el Ministerio de Industria reclame para el futuro -modificando eso sí su lenguaje- el "ajuste permanente de las estructuras industriales" y concrete este objetivo en la continuidad de los programas de reconversión de la siderurgia, construcción naval, fertilizantes, electrodomésticos, textil y del grupo Standard-ITT (17).

---

(15) Vid. MINER (1.987.b), págs. 24 y ss.

(16) En la siderurgia integral, aceros especiales, semitransformados del cobre y fertilizantes, las pérdidas han disminuido; en la construcción naval se mantienen más o menos estables; y en el grupo Standard-ITT se han incrementado.

(17) Vid. MINER (1.987.a) págs. 107 y 121 y ss.

Pero, en cualquier caso, al valorar esta política, ha de reconocerse que con ella se ha evitado el desmembramiento de una parte importante del sistema productivo. Este resultado -consecuencia de la estrategia defensiva adoptada- ha impedido también desviar recursos hacia la promoción de nuevas industrias que, eventualmente, hubiesen permitido mejorar la posición de un sistema productivo cuyas debilidades básicas se mantienen inalteradas.

#### 4. LA PROMOCION DE LA INDUSTRIA ELECTRONICA (18)

El único sector para el que, en los últimos años se ha llevado a cabo una política de promoción tendente a buscar su afianzamiento productivo en el país, es la industria electrónica. Considerada básica para sustentar el proceso de cambio tecnológico requerido para la salida de la crisis, el Gobierno, tras un largo período de preparación y maduración, promulgó el Plan Electrónico e Informático Nacional (PEIN) vigente entre 1.984 y 1.987. La orientación de este plan -resultado del trabajo de un comité ad hoc nombrado en 1.981 (19)- estuvo dominada por los intereses del entramado Compañía Telefónica Nacional de España -Banca-Multinacionales. En efecto, la CTNE -principal consumidor español de productos electrónicos y cabeza de un potente grupo industrial fabricante de material de telecomunicaciones junto a sus socios bancarios y las compañías multinacionales que comparten la propiedad de las empresas de su grupo industrial, buscaron el apoyo estatal para integrar su actividad en esquemas transnacionales de funcionamiento, imponiendo esta directiva el PEIN. De este modo, el logro de los objetivos de este Plan -formulados en cuatro campos: el incremento del consumo interno, el aumento de la producción y del grado de autoabastecimiento del mercado, la expansión de las exportaciones y la disminución de la dependencia tecnológica del sector- se subordinó a esa directriz exigiendo que los proyectos industriales apoyados por el Estado tuvieran "un carácter abierto y de eficiencia a niveles de competitividad internacional".(20) La concesión de ayudas a estos proyectos -a la que nos referimos más adelante- se inscribe en un complejo entramado de elementos instrumentales que incluye el uso del gasto fiscal, el crédito oficial y las subvenciones para el fomento de la inversión, las exportaciones y la investigación tecnológica; la utilización del mercado público como medio de apoyo a la producción y la creación de tecnología nacional; la protección exterior; y el uso de programas de información y formación para apoyar la difusión de la electrónica. De este modo, el PEIN incluye una multiplicidad de medidas cuya puesta en práctica ha resultado en muchos casos problemática debido tanto al hecho de que los órganos estatales encargados de llevarlas a cabo eran muy diversos y escapaban al control del Ministerio de Industria, como a que exigían modificaciones legislativas que no tuvieron lugar. No obstante, junto al fracaso de programas como la extensión de la informática en todos los niveles educativos, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la elaboración de un plan informático del sector público o la planificación de las compras

---

(18)Este epígrafe se basa en nuestros trabajos: MOLERO y BUESA(1.986) y BUESA y MOLERO (1.987).

(19)Vid. COMITE DEL PLAN NACIONAL DE LA INDUSTRIA ELECTRONICA(1.983)

(20)Cfr. el texto del PEIN(vid.MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, 1.985, pág. 148).

estatales. -entre otros-, se registra un cierto éxito en la puesta en marcha de servicios de difusión tecnológica y asesoramiento empresarial, o en el apoyo a la I+D.

Pero sin duda, lo más relevante en la ejecución del PEIN han sido los proyectos industriales promovidos con ayudas estatales instrumentadas a través de la declaración del sector como industria de interés preferente, el uso de medidas de política regional y la utilización de fondos públicos de fomento de la innovación.

En los trabajos antes citados hemos evaluado los resultados obtenidos en este campo mediante el análisis de 53 de los proyectos objeto de la intervención estatal. Los datos referentes a estos proyectos no comprenden la totalidad de los apoyados por la Administración, pero la falta de datos completos -que el Ministerio de Industria no parece tener interés en publicar- nos impide mejorar nuestra base informativa. Los aspectos más relevantes de dicha evaluación son los siguientes:

a) En la perspectiva de los agentes empresariales implicados resulta evidente el predominio de las empresas filiales de multinacionales. De los 53 proyectos para los que obtuvimos información, el 58,5% corresponden a este tipo de empresas. Pero más significativo que este porcentaje es el hecho de que los proyectos correspondientes a multinacionales concentren el 86,6% de las inversiones, el 97,7% de la producción y el 97,8% de las exportaciones previstas. Además, en términos de inversión media, los proyectos de las multinacionales son cinco veces mayores que los de las empresas de capital nacional. Por otra parte, es importante destacar que 9 de los 30 proyectos de filiales de multinacionales están también ligados a la CTNE. Estos proyectos suponen el 46% de la inversión prevista. Es claro, por tanto, que la asociación de intereses entre la CTNE y el capital transnacional ha jugado un papel de primera importancia en la materialización del PEIN, sobre todo si se tiene en cuenta que sólo hemos encontrado otros tres casos de vinculación entre capitales nacionales y extranjeros, con una participación del 1,7% en el total de la inversión prevista.

Este dominio de las empresas multinacionales ha supuesto un relegamiento del capital nacional no asociado con ellas. A este respecto, es curioso destacar que de las empresas públicas vinculadas al INI sólo hemos podido registrar dos proyectos con el 1,9% de la inversión, lo que contrasta con el tratamiento dado a la CTNE en la que el Estado posee el 33,8% del capital y a la que el gobierno controla mediante un delegado con poderes de veto. Finalmente, los proyectos de empresas de capital privado nacional sólo han supuesto el 11,5% de las inversiones previstas.

b) Pero no se trata sólo de que el PEIN aparezca dominado por los intereses del capital foráneo en cuanto a la concesión de ayudas estatales, sino que también, en ocasiones, la promoción estatal de esos intereses coincide con la negativa de intervención en empresas de capital nacional que operan en la misma actividad. A este respecto, en BUESA y MOLERO (1.987, págs. 288 y ss.) hemos constatado varios casos en los subsectores de electrónica de consumo y de componentes electrónicos.

c) En tercer lugar, a través del apoyo a uno u otro tipo de empresas, el Estado ha orientado la especialización de la industria electrónica. En este sentido, dentro del subsector de electrónica

de consumo, se han apoyado únicamente proyectos de compañías multinacionales en la actividad de fabricación de videos; y es precisamente este segmento productivo el que más ha crecido entre 1.984 y 1.986, siendo responsable del 67,3% del aumento de la producción del subsector. En electrónica profesional, los proyectos de empresas multinacionales se han dirigido preferentemente a la fabricación de equipos informáticos y, en menor medida, a las de equipos de telecomunicación y aplicaciones industriales. En cambio, los proyectos del capital nacional se centran en la electrónica para la defensa, equipos de radiodifusión y televisión y aplicaciones industriales. Pues bien, en el mismo período de tiempo, la industria informática es la que más ha crecido en el subsector, de modo que el incremento de su producción ha supuesto el 47,4% del crecimiento del mismo. Asimismo, la incidencia de la fabricación de equipos de telecomunicación ha sido del 25,3% del crecimiento del subsector. En cambio, la electrónica para la defensa sólo ha contribuido en un 11,4% y las demás actividades mencionadas en un 8,3%(21). Finalmente el subsector de componentes electrónicos apenas ha incrementado su producción en un 3% anual dentro del período indicado, no siendo posible evaluar la incidencia de las actividades más apoyadas en el PEIN -fundamentalmente la microelectrónica de la mano de un proyecto multinacional-. En conjunto, por tanto, parece claro que, en términos de producción, los objetivos del PEIN han sido logrados; el Ministerio de Industria (MINER, 1.988, pág.131) así lo señala, indicando que se han sobrepasado las previsiones en la producción de informática y del resto del subsector profesional, aunque no ocurre igual en la fabricación de componentes y electrónica de consumo.

d) Un cuarto resultado de nuestra investigación se refiere a la orientación comercial de los proyectos acogidos al PEIN. En este sentido cabe destacar la preferencia de los mercados exteriores en los proyectos de filiales de multinacionales; la media de la propensión exportadora prevista en estas empresas se cifra en el 55% de la producción, pero este ratio se eleva al 72% en las industrias de componentes y desciende al 37% en las de electrónica de consumo, quedando inalterado en el subsector profesional. Contrariamente, en los proyectos promovidos por el capital nacional la propensión exportadora desciende al 28%. El PEIN ha optado, en consecuencia, por un modelo industrial ligado a los mercados exteriores. No es extraño por ello que la propensión exportadora de la industria electrónica española se haya incrementado fuertemente pasando del 22,1% en 1.981 al 33,3% en 1.986. El colorario de esta orientación ha sido un brusco descenso de la capacidad de la industria para abastecer el mercado interior, incumpléndose así uno de los objetivos prioritarios del plan. En efecto, si en 1.981 la producción interna cubría el 43,7% de las necesidades del mercado nacional, en 1.986 este ratio era sólo del 32,1%. Estos resultados son consecuencia del modelo preferente adoptado por las empresas transnacionales y, en algunos casos, nacionales:

---

(21) Hemos calculado estos datos a partir de la información proporcionada por los informes anuales de ANIEL.

ligadas al mercado internacional limitan su actividad al montaje de componentes y subconjuntos, en gran parte importados, que luego exportan en forma de productos finales. Y sólo en muy pocos casos vinculan su actividad al mercado interior extendiendo hacia empresas ubicadas en el país su capacidad de demanda; y en menos aún dedican recursos a tareas de creación tecnológica dentro de España.

La consecuencia de todo ello es la fabricación de productos de bajo contenido tecnológico cuya producción va siendo dejada de lado por los países más avanzados. De ahí que la mayor parte de las exportaciones -en torno del 75%- se dirijan a los países de la C.E.E., USA y Japón que, a su vez, asumen el papel de principales proveedores del mercado español.

e) Un último aspecto se liga con lo anterior. El PEIN no ha logrado reducir sustancialmente los elevados niveles de dependencia tecnológica del sector electrónico. A este respecto puede señalarse que, aunque según datos del Ministerio de Industria (MINER, 1.988, pág. 25) el sector logró duplicar el nivel relativo de los recursos que dedica a la I+D, pasando del 3% de la cifra de producción en 1.984 al 6,5% en 1.986, la totalidad de los proyectos industriales vinculados a empresas multinacionales y una parte de los sustentados por el capital nacional aparecen ligados a la importación de tecnología. CASTELLS et al (1.986, págs. 486 y ss.) han valorado esa importación en los principales casos tomando en consideración tanto el contenido de la tecnología como su proceso de transferencia. Sus conclusiones ponen de relieve la escasa importancia estratégica de la tecnología comprometida por las multinacionales en sus filiales españolas, así como la restricción de su transferencia, lo que arroja sombras acerca de la posibilidad de lograr una difusión mínima de esa tecnología sobre el tejido industrial español.

Concluamos; el PEIN, que ha comprometido unos recursos públicos cifrados en 39.685,4 millones de pesetas(22), ha logrado impulsar la producción electrónica española; pero ello ha sido a costa de una fuerte desnacionalización de la industria, de su desvinculación progresiva del mercado interior y del sostenimiento de unos altos niveles de dependencia tecnológica. En estas circunstancias no cabe esperar que el crecimiento de esta industria se traslade hacia otros segmentos del sistema productivo, y tampoco cabe prever un papel relevante en la difusión tecnológica dentro del mismo. Este aspecto tecnológico constituye el elemento dominante de la revisión del plan aprobada a comienzos de 1.988, de modo que el PEIN-II toma la tecnología como núcleo central de la intervención estatal en la industria hasta 1.990(23). Pero la vigencia de este nuevo plan no ha hecho sino empezar, lo que nos impide efectuar cualquier tipo de evaluación de sus realizaciones.

#### BIBLIOGRAFIA

ALONSO, J.A.; DONOSO, V. y FARIÑAS, J.C. (1.981) Aproximación al sistema productivo español: una comparación con Francia, R.F.A., Italia y Gran Bretaña. Documento mimeografiado. Madrid

---

(22) Vid. MINER(1.988), pág. 125. Nótese lo reducido de esta cifra en comparación con los recursos destinados a la reconversión industrial.

(23) Vid. MINER (1.988).

- ALONSO, J.A.; DONOSO, V. y FARIÑAS, J.C. (1.982) "La integración en la C.E.E.: líneas de coherencia y especialización del sistema productivo español" Investigaciones Económicas, nº 17. Madrid, Enero-abril.
- BRAÑA, J.; BUESA, M. y MOLERO, J. (1.984) El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español. Ed. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- BRUNET, Ferrán (1.986). "La estructura financiera de la economía española". Incluido en el libro del mismo autor: Banca y precios en España; Ed. EDUNSA. Barcelona.
- BUESA, M.; MOLERO, J. y PALACIO, J.I. (1.987) "Generación y difusión de tecnologías de la información en España". II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Economía. (Tomo: Comunicaciones). San Sebastián.
- BUESA, M. y MOLERO, J. (1.987). "La intervención estatal en la remodelación del sistema productivo. El caso de la industria electrónica española durante los años 80". Estudios de Economía, vol. VII, nº 3. Lisboa, abril-junio (También publicado en Boletín Económico de Información Comercial Española, nº 2.103. Madrid, 12 al 18 de octubre de 1.987).
- BUESA, M. y MOLERO, J. (1.988). Estructura industrial de España. Ed. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- CASTELLS, Manuel; et al (1.986) Nuevas tecnologías, economía y sociedad en España. Ed. Alianza, Madrid.
- COMITE DEL PLAN NACIONAL DE LA INDUSTRIA ELECTRONICA (1.983). Directrices para la elaboración de un Plan Nacional de la Industria Electrónica. Madrid.
- CUERVO, Alvaro (1.988) La crisis bancaria en España. 1.977-1.985. Ed. Ariel, Barcelona.
- ESADE (1.979) La industria española ante la C.E.E. Ed. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- MINER (1.979) La industria española en 1.978. Madrid.
- MINER (1.983) Libro blanco de la reindustrialización. Madrid.
- MINER (1.987.a) España en Europa: un futuro industrial. La política industrial en el horizonte 1.992. Madrid.
- MINER (1.987.b) Informe anual sobre la industria española, 1.986. Madrid.
- MINER (1.988) Plan Electrónico e Informático Nacional (II). Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1.975) Programa Económico a medio plazo, 1.984-1.987. Vol.3. Políticas sectoriales. Los sectores de futuro. Madrid.

- MOLERO, J.; BRAÑA, J. y BUESA, M. (1.981) "La estructura productiva de la economía española y la integración a la Comunidad Económica Europea". El Trimestre Económico, Nº 191, México, Julio-septiembre.
- MOLERO, J. y BUESA, M. (1.986) "Evaluación de la política de transferencia de tecnología en España. Un análisis del sector de la electrónica". Información Comercial Española, nº 638. Madrid, octubre.
- NAVARRO ARANCEGUI, Mikel (1.988) La política de reconversión en España: el caso de la siderurgia. Tesis doctoral dirigida por Mikel Buesa. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ESTE), Universidad de Deusto. San Sebastián.
- PALACIO, J.I., BUESA, M. y MOLERO, J. (1.987) "Information technology and social change in Spain". Social Europe, suplemento 1/87. Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- SEGURA et al. (1.979) Análisis comparativo de estructuras productivas entre España y algunos países de la C.E.E. Ed. Fundación INI. Madrid.
- TORRERO, Antonio (1.982) Tendencias del sistema financiero español. Ed. H. Blume. Madrid.

Mikel BUESA

Profesor Titular de Economía Aplicada.

Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial.

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad Complutense de Madrid.

Campus de Somosaguas

28023 MADRID

Tf.: 7.15.51.12, ext. 208

José MOLERO

Profesor Titular de Economía Aplicada.

Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial.

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad Complutense de Madrid.

Campus de Somosaguas

28023 MADRID

Tf.: 7.15.51.12, ext. 262

Mikel BUESA y José MOLERO, Profesores Titulares de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, forman un equipo de trabajo cuya actividad se centra en el estudio de la estructura industrial española y, en relación con ella, el análisis de las políticas estatales referentes al sistema productivo y a la innovación tecnológica. Han llevado a cabo diversos trabajos de investigación financiados por instituciones como la Comisión de las Comunidades Europeas, Fundación Volkswagen, Comité Conjunto Hispano-Norteamericano, Fundación IESA, Instituto de Estudios Fiscales, Fundación Universidad-Empresa, etc. En la actualidad trabajan en una investigación sobre los requerimientos de fuerza de trabajo de alta cualificación en empresas innovadoras, que está financiada por el CIDE (Ministerio de Educación y Ciencia).

Forman parte asimismo del grupo EPOS de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Son autores de numerosos artículos y libros publicados en diversos países. Entre sus libros se cuentan: El Estado y El cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español, Ed. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1.984 (escrito junto a Javier Braña); y Estructura Industrial de España, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1.988.