

LOS LIMITES DE LA POLITICA INDUSTRIAL PUBLICA DESDE LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS

JOSE LUIS MARRON JAQUETE

JOSE PEREZ RIVERO

El título de la comunicación - Genérico y, como tal, pretencioso -, requeriría, quizás, una precisión: la de referirla a la situación concreta de la actual crisis industrial y al conjunto de medidas - que se pretenden instrumentalizar para atajarla, ampliando el perfil exclusivamente sectorial para incorporar los espacios directamente afectados por dicha crisis.

La Política Regional se puede contemplar, al menos, desde dos perspectivas:

- Bien partiendo de la concepción que pivota sobre el Estado y se orienta a lograr un cierto reequilibrio espacial de la Actividad Económica,
- Bien considerando la Unidad Espacial (COMUNIDAD AUTONOMA) y teniendo en cuenta los instrumentos y dotaciones que, desde diversas instancias se entrecruzan en la misma, para racionalizar y coordinar su gestión.

El desarrollo de la primera perspectiva, parece encontrar, - actualmente, grandes obstáculos, que posiblemente la releguen a un lugar relativamente secundario dentro de la jerarquía de objetivos de la Política Económica General.

Así, la grave repercusión de la Crisis Industrial en España, de indudable dimensión regional, obliga a adoptar una política de reinvención orientada por conceptos de competitividad y eficacia, en él que el planteamiento del sector en crisis, será la variable determinante.

De otra parte, la gravedad y dimensión del paro, obliga a situar la cuestión de la redistribución personal de la renta y el logro de un mínimo de bienestar, como objetivos prioritarios, lo que acarreará un considerable esfuerzo, a través del Gasto Público.

En este marco: *la concepción más restringida de la Política Regional, tendente a amortiguar el impacto espacial de la Crisis Industrial, en el que se inscribe el Análisis de la EMPRESA PUBLICA INDUSTRIAL, como instrumento con virtualidad para contribuir al logro de ese objetivo político.

Existe ya una amplia y variada clasificación de las Empresas Públicas, y no constituye objeto de nuestro interés referirnos a alguna de las tipologías existentes, ni ampliar las mismas por la vía de la excepción o de un nuevo enfoque; antes bien, intentaremos precisar el perfil de la Empresa Pública a la que refiramos nuestras reflexiones, aceptando como punto de partida la limitación de que si se exceptúa la propiedad y/o el control público, las Empresas Públicas pueden tener pocas cosas en común, y sí apreciables diferencias en cuestiones tan relevantes como el tamaño, la competitividad o la significación social, por ejemplo. (Libro Blanco, 1978) (1).

El objeto de nuestras reflexiones lo constituye la denominada Empresa Pública Industrial, coincidente con lo que se suele denominar más conceptualmente Empresa Pública Concurrencial (Beato, P. y Escribano, C; 1979) (2) o Empresa Pública Económica (Cuervo, A. y Peres, W; 1980) (3), entendiendo como tales aquellas que se dedican a producir bienes y servicios para el mercado en concurrencia con empresas del sector Privado y en las que el Estado, dada su capacidad para controlar las decisiones de la empresa, puede configurar su estrategia y, a veces, según su dimensión, la Política Industrial del sector en que se encuadra.

Resta decir, además, que evitamos voluntariamente -lo que no supone ignorar su importancia- referirnos a otros enfoques posibles de la Empresa Pública, bien en relación con su marco teórico, bien respecto a su posible carácter instrumental en el ámbito más general de la Política del Estado.

Existe otro ámbito preciso en el que vamos a acotar el papel de la Empresa Pública en relación con los problemas regionales, y es el definido por el impacto de la crisis industrial en las regiones más - afectadas decisivamente por la misma. Crisis Industrial que está afectando profundamente a la Empresa Pública Industrial (hoy es la Siderurgia, mañana será la construcción Naval, etc.) obligándola a profundos - y dolorosos procesos de reconversión, en el que se producen, simultáneamente, situaciones que requieren grandes inversiones acompañadas de pérdida de empleo y disminución de la capacidad productiva y que obliga a plantear, prioritariamente, el papel de la Política de Reindustrialización, entendida como la que tiende a:

...."facilitar la recolocación de los excedentes de empleo, propiciando la movilidad laboral desde los sectores en crisis a las actividades productivas con futuro"....

(Solchaga, febrero 1983) (4)

con la vista puesta en el objetivo de:

...."una significativa reconversión de unos activos en dichos sectores, así como la reorientación de recursos productivos hacia los segmentos de producción con futuro"....

(Solchaga, febrero 1983) (5)

Política de reindustrialización en la que se le asigna un papel crucial y decisivo a la Empresa Pública, que "... por sus especiales características constituye un instrumento privilegiado de actuación de la política de promoción de nuevas actividades productivas, pudiendo jugar, por tanto, un importante papel en la recolocación de los excedentes de empleo generados por la aplicación de la política de Ajuste en los sectores en reconversión..." (Libro Blanco sobre la Reconversión Industrial, 1983) (6).

Un primer interrogante surge de inmediato y tiene que ver con la virtualidad que se confiere a la Empresa Pública, instrumento que, a nuestro juicio, carece de la flexibilidad necesaria para afrontar simultáneamente la reestructuración/reindustrialización, concebidas en muchos

casos como una misma secuencia de un proceso de ajuste y cambio industrial (lo que va a exigir en muchos casos, la irrupción en sectores de actividad "nuevos"), y la necesidad de producir el ajuste de los excedentes de empleo en un marco espacial: municipio/región definido por el mayor impacto del proceso de reestructuración. Las experiencias históricas disponibles, muestran las dificultades que encuentra una política de reequilibrio regional basado en la localización directa de la Empresa Pública Industrial incluso en el caso de los denominados Complejos Integrados (El ejemplo paradigmático lo constituye el balance de actuaciones de la Casa por el Mezzogiorno) (7). De otra parte, las experiencias más específicas sobre políticas regionales en el marco de la crisis industrial, como las llevadas a cabo en El Sarre, la Valonia, etc., que tenían en común con ciertas regiones españolas, una estructura industrial desequilibrada y envejecida en sus sectores dominantes, se proyectan sobre un espacio caracterizado por su "centralidad" en sentido geo-económico, bien diferente de nuestras regiones en crisis, muchas de las cuales tienen como nota destacada, su carácter periférico (Asturias, Cádiz, etc.). Además, las regiones europeas afectadas, han encaminado ya su proceso de diversificación industrial hacia determinados sectores que en estos momentos, por razones de demanda y, posiblemente de futuro, quizás no se considerarían como adecuados para la situación española.

Pretender, pues, que la Empresa Pública Industrial pueda responder, simultáneamente, al objetivo estratégico de incrementar las exportaciones, encaminándose hacia los denominados sectores con futuro (Electrónica, Defensa, Alimentación, etc.) y todo ello en el marco estrecho y predefinido que constituye la retícula definida por el espacio en crisis, supone una tarea que desborda el rígido comportamiento de la Empresa Pública Industrial y que puede interferir con la meta, deseable, de lograr una eficaz asignación de recursos; más plausible parece, sin embargo, la referencia, inexcusable, al concurso de políticas horizontales y a la adopción de instrumentos más versátiles entroncados con las instituciones representativas de las regiones en crisis y con las fuerzas económicas y sociales actuantes en ellas. (Libro Blanco sobre la Reconversión Industrial, 1983).

(8).

El éxito de la política de reindustrialización va a exigir que en cada región afectada (Comunidad Autónoma, si se quiere hacer referencia al marco político) se pueda lograr un medio ambiente ("Humus Industrial", como lo denominan algunos tratadistas italianos) que propicie la adecuada combinación de recursos, entendidos no como la oferta de inputs productivos en sentido interindustrial, sino en el marco tecnológico, de servicios, etc., que propicie la realización de lo que gráficamente ha sido definido como "Artesanía de Política Industrial". (de Silva, P. 1982) (9).

Descartado o limitado el papel de las Empresas Públicas Industriales (E.P.I.), en su concepción tradicional como instrumento motriz en la política de reindustrialización de regiones en crisis, resta por esbozar los instrumentos en los que puede incardinarse la acción Pública (Estatal, Autonómico, etc.) para promover el desarrollo de estas regiones.

Las Sociedades de Desarrollo Regional (SODI), al margen de los magros resultados conseguidos por algunas, siguen siendo un instrumento útil, fundamentalmente en regiones ya industrializadas en las que su controvertida filosofía de participación minoritaria-temporal y de asociación temporal de riesgos (Joint venture) puede encontrar una respuesta positiva en ciertos sectores empresariales de la región. (García Fdez. Julio 1981) (10).

Ejemplos de una filosofía más intervencionista lo constituyen la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, constituida por el Gobierno Vasco, y la que recientemente ha aprobado el Principado de Asturias (Junta General de Asturias, 5 de Agosto de 1983) con la creación del Instituto de Fomento Regional.

En éste último, las notas diferenciales con las SODI, son evidentes: el Gobierno de Asturias mantiene la mayoría del Capital y tiene vocación de permanencia; pero, quizás, lo más atractivo lo constituya el plan de actuaciones operativas que pretende desarrollar: prestación de

servicios a las empresas del sector privado, participación en el capital de nuevas empresas, financiación a medio y largo plazo de las empresas y preparación de infraestructuras industriales (de Silva, Pedro; 1982) - (11).

Algunas de las funciones reseñadas, si la heterogeneidad de contenidos no dispersa y acaba obstaculizando la labor del Instituto, pueden ser de gran interés como complemento imprescindible para crear el medio ambiente industrial al que ya nos hemos referido anteriormente; sin embargo, sigue existiendo la duda razonable de si la tensión entre las dos maneras de entender el liderazgo en la reindustrialización: la liberal, de la que el profesor Donges es un calificado exponente (Donges J.B.; 1981) (12) y la denominada política de intervención, puede inducir por justo rechazo de la primera, un deslizamiento que entendemos peligroso -máxime si se produce en un proceso de difícil planificación y control- hacia la constitución de un nuevo sector público industrial autónomo, hecho que podría resultar especialmente distorsionador en economías regionales muy vertebradas, ya, por la empresa pública; se trataría, en definitiva, de evitar la repetición del esquema actual del INI en el marco autónomo. (13).

El INI dentro de su estrategia de reestructuración-reindustrialización se reserva en el PAIF-84, 8.000 MPTA para el denominado "Desarrollo Corporativo" e incluye entre otras acciones el que "... las empresas de más de quinientos empleados crearán dentro de este sistema "cédulas de generación de nuevas actividades". De esta forma, se dice que "con cuarenta empresas se dispondrá de unas quinientas personas dedicadas en exclusiva a esta tarea"... "con un objetivo de alcanzar una cartera de cuatrocientos proyectos de 600 millones de Ptas. de inversión medía". (14).

La iniciativa del INI, que es una muestra de sensibilidad hacia el problema de la reindustrialización de regiones en crisis, suscita,

sin embargo, un cúmulo de interrogantes: por ejemplo, si el marco descentralizado que parece diseñarse va a aprovecharse de la existencia del "clima" que necesita la labor investigadora: si resulta creíble que las grandes empresas puedan distraer en estos momentos, una parte importante de su atención, tanto de los problemas de cada día como del marco estratégico de su actividad principal, orientándola a estas labores, y por último, si no exigiría la reconversión previa de efectivos para dedicarlos a estas actividades.

Todo ello apunta la necesidad de variar el marco institucional en el que deben tener lugar el encuentro de experiencias, instrumentos y dotaciones, en un afán de coordinación y eficiencia, y que no puede ser otro que el de la Comunidad Autónoma, teniendo como objetivo general la mayor integración de las E.P.I. en las instituciones regionales, desbordando lo ya existente: nombramiento de consejeros por la Comunidad Autónoma, etc. para plantear coordinadamente: INI y Comunidad Autónoma, las operaciones del I + D que constituyen una pieza fundamental en la estrategia de reindustrialización de regiones en crisis.

Intimamente ligadas a los efectos de la reconversión industrial están las Zonas de Urgente Reindustrialización (Z.U.R.) Este instrumento pretende compensar el impacto sobre el empleo de la política de reconversión concentrando "incentivos financieros y de otro tipo en aquellas áreas más duramente afectadas, con el fin de promocionar en las mismas nuevos proyectos de inversión". (15)

A las prevenciones enunciadas más arriba respecto a la actividad de fomento industrial, cabe añadir los problemas que la urgencia en la creación de empleo puede acarrear a la viabilidad a largo plazo de las empresas creadas y, junto a ello, los que se puedan plantear cuando la reconversión sectorial no se concrete en un área muy determinada y sea necesaria la proliferación de estos organismos. La única experiencia que en este sentido se posee es la comisión de Promoción Económica de Sagunto, comisión mixta de la Administración Central y la Generalidad, pero su existen-

cia es demasiado breve para sacar conclusiones.

Pese a todo, la conflictividad de la zona, la desconfianza del empresariado ante la operatividad de las medidas incentivadoras, y los problemas sectoriales de algunos de los proyectos presentados, no auguran una fácil andadura ni un éxito rápido a esta iniciativa, a pesar del interés de la Administración en ejemplificar con esta experiencia la viabilidad social del resto de los proyectos de reconversión.

El Estatuto de Autonomía para Asturias, incluye en el listado de competencias exclusivas "El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público regional propio del Principado" (Art. 10.1, j).

Esta filosofía toma cuerpo con la creación del IFR (16). En la Ley de creación del Instituto, se insiste en el objetivo de procurar - el desarrollo económico equilibrado y en ".... promover la creación y - gestión de un sector público propio del Principado". (Art. 2.1 de la Ley), contemplándose, además, la dotación de medios personales y económicos, mediante la creación de una Oficina Técnica y la elaboración de una plantilla orgánica, corriendo la financiación a cargo del Principado de Asturias que realizará las oportunas aportaciones a través de los créditos consignados en los Presupuestos.

Para el cumplimiento de sus fines, el IFR crea Sociedades Mercantiles Operativas (SMO) cuyo capital será aportado por la Hacienda del Principado y que con un amplio abanico de acciones, realizarán, fundamentalmente, funciones de promoción industrial, intermediación financiera y prestación de servicios, como nota a destacar, hay que hacer notar que, el Principado de Asturias participará, como mínimo, con un 51% del capital de las SMO.

En la propia Ley de constitución del IFR se autoriza al Consejo de Gobierno a constituir dos SMO: La Sociedad Regional de Promoción, con un capital inicial de 2.000 MPTA y la Sociedad Regional de Reversión con 50 MPTA, quedando abierta la posibilidad de crear nuevas sociedades.

La compleja articulación entre el IFR, las SMO y las empresas participadas, la dependencia del Consejo de Gobierno del Principado, y las amplias posibilidades de drenar fondos de los Presupuestos hacia la promoción industrial, constituyen otras tantas facetas de inquietud, detectables en este texto legal.

Si añadimos, a lo anterior, el carácter de participación mayoritaria pública, y la aparente facilidad para crear y financiar las Sociedades Mercantiles Operativas, se puede correr el riesgo de incrementar la ya excesiva publicación de la economía industrial de la región. Planteamiento, además, que contrasta con la vocación minoritaria y temporal de las SODIS.

Por eso, y aunque se trata de instrumentos diferentes, tanto en su concepción como, quizás, por su posibilidades financieras, puede resultar de interés mostrar los datos más representativos de la actuación de las SODIS:

	Período 1977-1982 (a 31.3.82)		
	<u>Nº Empresas</u>	<u>Inversión MPTA</u>	<u>Empleo Directo</u>
TOTAL SODIS	223	6.330	10.341
SODIAN	76	2.851	3.817
SODIGA	51	1.492	3.317

Las cifras anteriores, significativas de unos resultados magros pero en absoluto carentes de interés, y cuya verdadera relevancia exigiría una información complementaria sobre los sectores y el nivel tecnológico en el que se encuadran las empresas participadas y/o financiadas, contrasta con el impacto previsible en Asturias del Plan de Reversión Industrial, tanto mayor cuanto Asturias significa el 3,03% de la población y el 2,1% del territorio nacional, y las Comunidades Autónomas en las que

operan, actualmente, las SODIS, suponen respectivamente el 31,3% y el 32,8%.

Previsión del Impacto sobre el empleo industrial por Comunidades Autónomas (PRI 1981-85, excluidos el sector textil, calzado y empresas aisladas).

CUADRO N° 2

Comunidades Autónomas	Empleos Perdidos	Empleos perdidos en cada comunidad respecto al total. (En %)	Empleo perdidos en cada comunidad respecto a su población activa industrial (En %)
Andalucía	2.085	5,95	0,76
Asturias	6.072	17,32	5,66
Cantabria	1.718	4,91	3,91
Cataluña	2.196	6,26	0,25
C. Valenciana	3.180	9,07	0,76
Galicia	3.391	9,67	1,90
Madrid	2.325	6,63	0,63
Navarra	722	2,06	1,30
País Vasco	13.110	37,42	4,19
Otros	246	0,71	-
TOTAL	35.045	100,00	-

Fuente: "Libro Blanco de la Reindustrialización". Primer Borrador. Pag. 39.

Así, observamos que las previsiones de pérdidas de puestos de trabajo, contenidos en los Planes de Reconversión, ya aprobados, Asturias aparece como la Comunidad Autónoma más afectada por la intensidad del impacto, medido en el porcentaje sobre su empleo industrial.

Si a lo anterior añadimos las previsiones de pérdida de empleo en la siderurgia, cifradas en 5.565 puestos de trabajo en los próximos cuatro años en ENSIDESA (16) y la desfavorable marcha de HUNOSA que podría abocar a una disminución de plantilla de no producirse una inflexión en la evolución de su producción y resultados, se configura una situación problemática -la Empresa Pública Industrial absorbe en Asturias el 51% del empleo industrial- ante la que las perspectivas más halagüeñas sobre la política de promoción industrial desde la región, no podrían ni siquiera atenuar la brusca caída del empleo industrial regional.

Esta reflexión, viene avalada por la moderación con la que se han elaborado los Presupuestos del Principado, que dedican 567,5 MPTA para promoción industrial, de los cuales 317,5 MPTA se destinan a participar en proyectos de promoción industrial en sectores en crisis (17).

Por último, cabría decir que dado que el ajuste positivo de la reconversión-reindustrialización solo podrá lograrse a medio o largo plazo, el éxito del IFR no debe de medirse tanto por la cuantía de puestos de trabajo creados a corto plazo como por su papel activo en la regeneración de la estructura industrial de Asturias. Esta exige un tiempo que excede de la actual legislatura lo que, en ausencia de un brillante balance al final del mandato electoral, le quita atractivo político. Además, la experiencia de las SODIS, con un planteamiento financiero conservador y una filosofía de autofinanciación y de gradualismo en su crecimiento, debería de ser muy tenida en cuenta, tratando de huir de la tentación de crear grandes plantillas orgánicas que se acaban alimentando a sí mismas, aun en ausencia de proyectos de buena viabilidad técnico-económica.

Además, debe reseñarse que la labor de promoción industrial puede tener un alto coste de oportunidad para el Principado si tenemos en cuenta los déficits infraestructurales de la región y los profundos desequilibrios internos, así como el riesgo, ya señalado, de publicar aún más la economía regional.

El objetivo general podría definirse como el de lograr una mayor integración del sector público y muy especialmente de las empresas públicas en las instituciones regionales lo que desbordando lo ya existente: nombramiento de consejeros en las empresas públicas por la Comunidad Autónoma, etc. invita a plantear en común: INI y Comunidad Autónoma las operaciones del I + D que constituye una pieza fundamental en la estrategia de reindustrialización del Instituto.

Además, y no por citarse en último lugar resulta menos decisivo, es necesario plantearse, hacia el futuro, un marco general de relaciones laborales en la empresa en el que bajo el lema de "Participación y -responsabilidad" se haga posible: La política de concertación, tan necesaria para las Empresas Públicas en los próximos años; la participación efectiva de los trabajadores en el Consejo de Administración y en el conjunto de organismos de gestión de la empresa, y como contrapartida la posibilidad de articular -sin entorpecer ni limar la función de los sindicatos en el papel objetivo que les corresponde como representantes de los -intereses de los trabajadores- unos mecanismos internos de arbitraje que aminoren las tensiones y coadyuven al logro de los objetivos propuestos.

NOTAS

- (1) Libro Blanco sobre las Industrias Nacionalizadas en el Reino Unido. Marzo, 1978, en "La Empresa Pública en Europa Occidental". Instituto de Estudios Económicos. Textos y Documentos. N° 4, 1970.
- (2) Beato, P. y Escribano, C. "Hacia un modelo para el estudio del comportamiento óptimo de las Empresas Públicas". Rev. Economía Industrial. Febrero, 1979.
- (3) Cuervo, A. Y Peres, W. "Hacia una teoría de la Empresa Pública". - Hacienda Pública Española, n° 63, 1980.
- (4) Intervención del Ministro de Industrial, Sr. Solchaga ante la comisión de Industria del Congreso. Febrero de 1983.
- (5) Id.

- (6) "Libro Blanco sobre la Reconversión Industrial".
Primer Borrador, Pag. 211.
- (7) Vid. Entre otros, "Industria e politica di piano nel mezzogiorno".
Política ed Economía, Enero - Abril, 1978.
- (8) "Libro Blanco sobre la Reconversión Industrial".
Primer Borrador, Pags. 206 - 207.
- (9) De Silva, Pedro. "Asturias, realidad y proyecto".
Pag. 14. Ediciones Noega. Gijón, 1982.
- (10) Vid. García Fdez. Julio "Las Sociedades de Desarrollo Industrial -
Regional". Papeles de Economía, n° 9 1981.
- (11) De Silva, Pedro "Asturias, realidad y proyecto". Pags. 149-150.
Ediciones Noega, Gijón, 1982.
- (12) Donges Juergen, B. "Reconversión Industrial y Economía de Mercado".
Papeles de Economía, n° 7 1981.
- (13) Ley 6/1983, de 9 de Agosto de creación del Instituto de Fomento Region
al.
- (14) Intervención del Presidente del INI, Enrique Moya.
28-29 de Julio, 1983.
- (15) Aranzadí, Claudio. Coordinador del Libro Blanco. Entrevista en Eco-
nomía Industrial. Num. 230. Marzo - Abril 1983.
- (16) 5 Días. 2.11.83
- (17) Proyecto de Presupuesto del Principado de Asturias.
La Voz de Asturias. 10.11.83