



# DIEZ AÑOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

*Alvaro ESPINA*

**El año 1992 será recordado probablemente en el futuro por los industriales españoles como el final de una pesadilla que comenzó con la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo en 1989.**

**H**a corrido —y seguramente seguirá corriendo— mucha tinta repartiendo las responsabilidades sobre esta mala racha entre los distintos agentes, aunque la principal imputación, en ésta como en circunstancias parecidas, suele recaer sobre el Gobierno, que en este caso habría pecado por omisión, ya que —al decir de algunos— el problema es que «aquí no hay política industrial porque el gobierno cree que la mejor política industrial es la que no existe».

Sin embargo, como ocurre en la peores pesadillas, en este caso la principal causa de la turbación se encuentra en la propia incapacidad de los agentes económicos y sociales para adaptar su comportamiento a las nuevas circunstancias. En efecto, ¿cómo explicar si no unos crecimientos de los costes laborales unitarios de la industria durante el trienio 1989-1992 claramente incompatibles con la evolución de los precios industriales? ¿Cómo se ha desarrollado la negociación

colectiva de estos años para que el crecimiento acumulativo de los salarios industriales haya duplicado la cifra media de crecimiento de los salarios en la CE? Antes de seguir conviene precisar la evolución experimentada por estas variables:

— Los salarios industriales, representados por las ganancias totales por trabajador y mes de la Encuesta de Salarios, crecieron un 27,6% entre los valores medios de 1989 y los de 1992.

— El Valor Añadido Bruto (VAB) de la industria, según Contabilidad Nacional, creció durante el mismo trienio un 3%, mientras que el empleo industrial, medido por la Encuesta de Población Activa, descendió un 3,2%. La productividad del trabajo aumentó, por tanto, un 6,4% en los últimos tres años.

— Como consecuencia, los costes laborales por unidad de producto (CLU) en la industria, medidos por cociente entre el índice de salarios y el de productividad del trabajo, crecieron un 19,8% durante el trienio.

— Frente a esta evolución de los costes, los precios industriales sólo aumentaron en un 5,1%, por lo que el desequilibrio acumulado entre unos y otros fue casi del 15%.

Tal desequilibrio es una de las causas que explican la agudeza de la crisis por la que atraviesa la industria y las dificultades a las que se enfrenta la recuperación. En términos acumulativos los CLU han crecido durante el trienio a un ritmo anual del 6,2%,

mientras que los precios industriales lo hacían al anual del 1,7%, por lo que las empresas han tenido que soportar un diferencial entre precios y costes del 4,5% anual acumulativo en sus cuentas de resultados, con el consiguiente descenso de los beneficios o aumento de las pérdidas.

Ante esta evidencia cabría preguntarse si es que se ha cumplido por fin la afirmación —tantas veces escuchada desde 1988 a los líderes sindicales— de que los costes laborales no influyen sobre la inflación. Y la respuesta a tal pregunta es que, en parte al menos, esa paradoja se está haciendo realidad, pero tan sólo en lo que afecta a la industria, que es el único sector económico que ya ha ultimado su proceso de convergencia, que se inició en 1986 con nuestro ingreso en la CE y ha durado los seis años pactados entonces como periodo transitorio de desarme arancelario, redondeado ahora con la entrada en vigor del mercado único sin fronteras interiores. Como consecuencia de esa integración los precios industriales crecieron a un ritmo anual del 2% entre 1986 y 1992 (2,2% en el primer trienio y el 1,7% en el segundo).

En el futuro tal tendencia se consolidará y resultará irreversible, por lo que los precios de los productos de la industria manufacturera en el mercado español tendrán el mismo nivel y se moverán al mismo ritmo que los del resto de Europa, con independencia de cómo evolucionen los costes interiores. Si éstos lo hacen a un ritmo superior, el diferencial entre precios y costes tendría que ser absorbido por los márgenes de las empresas, lo que a la larga resultaría insostenible y debería ser corregido ajustando los costes a los precios, puesto que ya no cabe el fácil recurso inflacionista de ajustar estos últimos a la evolución de los costes, como se hacía en el pasado. Tal argucia sólo podía sostenerse apelando periódicamente a devaluaciones competitivas del tipo de cambio de la peseta, que resultan incompatibles con el proceso de integración económica europea.

---

***Los agentes económicos y sociales parecen incapaces de adaptar su comportamiento a las nuevas circunstancias.***

---

Para corregir la evolución de los costes laborales unitarios cabe actuar sobre el numerador (moderando el crecimiento salarial) y/o sobre el denominador (aumentando el crecimiento de la productividad). Durante el último trienio, el numerador ha permanecido creciendo a un ritmo constante del 8,5% anual, por lo que el ajuste practicado por las empresas ha recaído sobre la productividad, que ha crecido a un ritmo anual medio del 2,2%, resultado a su vez de la combinación de un magro crecimiento del 0,9% del producto industrial (VAB), condicionado por la coyuntura general, y de un descenso anual del 1,1% del empleo.

Probablemente la inercia del anterior cuatrienio de expansión ha pesado sobre las expectativas a partir de las cuales los agentes sociales han fijado sus posiciones a la hora de negociar la distribución de las rentas. Lo que sucede es que entre 1985 y 1989 el crecimiento del VAB industrial a un ritmo del 4,4% anual hizo posible un crecimiento de la productividad del 1,5%, compatible con un crecimiento del empleo del 2,8% anual. Pese a esta situación tan favorable para la marcha del empleo, los salarios industriales se mantuvieron durante la etapa de auge económico creciendo a un ritmo del 7,5% anual —un punto menos que durante el último trienio— lo que se tradujo en un crecimiento de los CLU a una tasa anual del 5,9%, 3,6 puntos por encima del ritmo de aumento de los precios industriales, ya sometidos a la disciplina del mercado común europeo.

## **1. La industria española y el mercado único**

### **1.1 La nueva disciplina del Sistema Monetario Europeo**

Este desequilibrio tuvo que ser parcialmente compensado con un descenso en la posición efectiva nominal de la peseta respecto a las monedas de la CE a un ritmo del

1,4% anual, aunque la práctica totalidad del ajuste se llevó a cabo en 1986, el año mismo de nuestra entrada en la CE. Ese tipo de ajuste unilateral y no traumático era posible tan sólo con anterioridad a la incorporación de la peseta al SME. A partir de 1989 todo realineamiento de paridades requiere el consenso de los restantes países miembros del sistema, que tan sólo se produce una vez constatado que se han agotado todos los recursos para sostener la paridad prefijada.

Por otra parte, las cifras medias registradas durante el último trienio encubren en realidad un deterioro progresivo del empleo, que llegó a descender un 3% en 1991 y en 1992 y que —por contraposición a lo ocurrido durante el cuatrienio de expansión— es la variable sobre la que ha recaído lo más grueso del ajuste, aunque éste no haya podido evitar el mantenimiento en este último año de un desequilibrio de 2,3 puntos entre el crecimiento de los CLU y el de los precios industriales, ya que 1992 cerró con un crecimiento de los costes laborales unitarios en torno al 3,6%, mientras que los precios industriales crecieron un 1,3%. La diferencia entre unos y otros, acumulada a la que se venía registrando desde 1989, explica la brutal caída de los beneficios empresariales que registran los indicadores disponibles en 1992 para las empresas industriales que cotizan en bolsa, y ha tenido fiel reflejo en la negativa evolución de los beneficios empresariales de la industria que registró la Central de Balances de 1990 y 1991.

---

***En el futuro, los precios de los productos de la industria manufacturera española se moverán al ritmo de los del resto de Europa.***

---

El problema afecta por igual al mercado doméstico y al exterior, sólo que para este último los hábitos mentales adquiridos en épocas anteriores tienden a responsabilizar de la competitividad exterior al tipo de cambio de la peseta. De ahí que no se haya dejado de especular desde 1989 acerca de si el tipo de cambio con que se entró en el SME fue el adecuado, sin parar mientes en que el mercado lo había mantenido hasta este verano sobrevaluado respecto al tipo central y que, cualquiera que hubiera sido este último al producirse la entrada, habría quedado enseguida desbordado por un comportamiento de los agentes interiores, al fijar la evolución de sus rentas nominales, inconsistente con el de los del resto de Europa, que es su principal terreno de competencia.

Si esta indisciplina, contemplada desde el interior, provocó el derrumbamiento de los márgenes de las empresas, su traducción externa se refleja en el mantenimiento de un déficit de la balanza comercial equivalente al 6,1% del PIB, y en otro equivalente al 4,15% en la balanza por cuenta corriente, con lo que ello supone de merma para el crecimiento del producto interior actual y la consiguiente amenaza para las perspectivas de crecimiento futuro, por cuanto el flujo de inversiones extranjeras directas, que compensaban en parte aquel desequilibrio, se resiente naturalmente de la recesión internacional y además está llamado a ir perdiendo empuje a medio plazo, a medida que se vaya colmando lo atípico del escaso peso tradicional de las inversiones extranjeras, fruto del aislamiento económico anterior a nuestro ingreso en la CE.

La turbulencia de los mercados monetarios que se desató la tercera semana de septiembre fue la reacción de los operadores frente al malestar previamente acumulado por los desequilibrios en que habían incurrido algunas de las economías integradas en el SME, entre las que se encontraba la nuestra. El que el desencadenamiento del

fenómeno se asociara al *no* danés y a las malas perspectivas del referéndum francés sobre el Tratado de Maastricht no debe inducir a error respecto a la etiología profunda del proceso. Antes bien, este hecho demuestra *a contrario* el papel estabilizador que habían venido desempeñando el horizonte de convergencia y la Unión Económica y Monetaria. Bastó una simple duda sobre su factibilidad para que los nubarrones de malestar que se habían ido formado lentamente provocasen el estallido de la tormenta. Pero aunque haya quien asocie los problemas actuales al proceso de convergencia que se trata de impulsar, la responsabilidad debe imputarse a la divergencia, que es el estado en que se encuentran actualmente algunas de las economías de la CE.

La tormenta ha durado tres meses y tras Edimburgo las aguas han vuelto a su cauce, aunque el Sistema es ahora más frágil y mucho más sensible ante cualquier desviación de los países respecto a la senda de equilibrio. Nuestra divisa no se ha comportado mal, en relación a la lira y la libra, que han tenido que salir del SME. La peseta se ha devaluado en un 11,3% respecto a su posición central en el SME y algo más por la depreciación de su cotización efectiva en el mercado, recuperando la competitividad anterior a la pesadilla industrial. ¿Por cuánto tiempo seremos capaces de preservarla?

La respuesta a esa pregunta vendrá dada fundamentalmente por la capacidad de la comunidad industrial para practicar una negociación colectiva responsable. Y tal responsabilidad no consiste en otra cosa que en alinearse con los demás socios del mercado interior. En Alemania, la negociación colectiva para el poderoso sector del metal durante 1993 se ha cerrado con un crecimiento nominal de los salarios del 3,7%, y la de funcionarios y bancarios con otros del 3 y el 3,3%. Todo lo que supere ese entorno de cifras nuestra propia negociación

colectiva interna será una irresponsabilidad, perpetrada conjuntamente por las dos partes implicadas.

De esta manera quizás podamos comenzar a hacer frente con éxito al desequilibrio exterior, pero ¿qué sucede con nuestros propios desequilibrios internos? Aquí, la expiación de culpas por la irresponsabilidad en la que incurrimos la venimos pagando en términos de empleo desde 1991. Pese a todo, los comentarios al uso que denuncian un proceso de desindustrialización están por completo fuera de lugar: no es cierto que en España se esté produciendo un proceso de desindustrialización. El peso de nuestra industria en el PIB es perfectamente equiparable al de los países más ricos de la CE, y además entre 1985 y 1990 el VAB industrial creció en términos reales en más del 20% y el empleo en un 15%. Es verdad que durante el último bienio el VAB sólo creció en un 2% y que el empleo industrial cayó en un 5,8%. Pero, ¿es que alguien conoce la receta para conducir el crecimiento en una economía moderna sin los altibajos provocados por las fluctuaciones económicas generales? La respuesta rotunda a esta pregunta es *NO*. La máxima eficacia de la política económica consiste en lograr el crecimiento *autosostenido*, o sea, que lo que se crece durante la expansión se mantenga en los tiempos de estancamiento. Y, en lo que se refiere al empleo, lograr dar tres pasos adelante y uno atrás, movimientos condicionados por la necesidad de que la mejora de la productividad permita a las empresas hacer frente al crecimiento de los salarios.

El alarmismo en la situación presente lo provoca fundamentalmente la evolución registrada por el empleo industrial, que descendió en un 3% en 1991 y en otro 3% en 1992. Por muy dolorosa que sea esta sangría de empleos no hay que analizarla con catastrofismo, sino como la respuesta inevitable de la industria, que trata de compensar el desequilibrio que veíamos entre costes uni-

tarios y precios con aumentos de productividad para recomponer sus márgenes. Y el crecimiento de la productividad debe ser contemplado siempre como una inversión en competitividad, cuyos frutos se recogen en los periodos de auge: esta idea se corresponde con la experiencia de la economía española durante el periodo 1982-1985, al término de la crisis económica decenal que siguió a los dos *shocks* del petróleo, que fue seguida por el quinquenio de expansión más pujante del último cuarto de siglo. Lo que sucede es que en aquella época la red de cobertura para la protección del desempleo y para el reciclaje profesional de los parados todavía no era suficiente, mientras que en la actualidad se encuentra al mismo nivel de los sistemas más avanzados de la CE.

El momento en que se detendrá este proceso no puede predecirse *a priori*, puesto que depende tanto del nivel de deterioro particular alcanzado por cada empresa como de las perspectivas de poder enjugarlo en el futuro mediante una especie de *trade-off* entre tamaño sostenible de la plantilla y niveles y crecimientos previsibles de los salarios y de los costes laborales del propio ajuste (que no puede llevarse a cabo descapitalizando las empresas). La recomendación para empresarios y trabajadores en este terreno es que cuanto antes negocien el saneamiento y la competitividad de sus empresas, en mejores condiciones se encontrarán para hacer frente a las dificultades inmediatas —que todavía se prolongarán por algún tiempo en 1993— y para aprovechar la recuperación de los mercados tan pronto se experimenten los primeros signos positivos. No habrá soluciones mesiánicas ni cabe la posibilidad de transferir las propias responsabilidades: es preciso abandonar la pasividad y tomar la iniciativa.

¿Quiere esto decir que el Gobierno ignora las dificultades por las que atraviesan las empresas industriales al término de este periodo de estancamiento internacional y

---

***Los problemas actuales en los mercados monetarios no se deben a la convergencia, sino a la divergencia entre las distintas economías europeas.***

---

ante el reto que supone para todas ellas el Mercado Único y la globalización de los mercados? No. Señalaré a continuación alguno de estos problemas, sus causas y los remedios que estamos aplicando.

***1.2. El Mercado Unico Europeo y la adaptación competitiva de las empresas.***

A la difícil coyuntura económica se une la situación particular de una serie de empresas en las llamadas industrias de proceso tradicionales, que suministran productos indiferenciados (*commodities*) para mercados globales, cuya competitividad depende casi en exclusiva del coste y de la capacidad de sostener el ritmo de mejora de la productividad de los distintos factores productivos —y especialmente de los recursos humanos—, que ha avanzado extraordinariamente a lo largo de la última década en Europa, donde existe un manifiesto exceso de capacidad instalada. La crisis de La Seda de Barcelona, en el área de las fibras textiles más comunes, es paradigmática por cuanto se produce en el contexto del abandono del principal accionista, que resulta ser una de las principales multinacionales del sector, y ha requerido la intervención de las Administraciones industriales para hacer prevalecer las «buenas prácticas» empresariales en este tipo de procesos. Pero existen otros casos en la propia industria de las fibras textiles derivadas de la celulosa (como Sniace), en las industrias de la pasta de papel (como Torraspapel), en las de la primera transformación de productos metálicos y de algunos

compuestos químicos básicos, que se encuentran en esa misma situación de crisis abiertas de empresas abocadas a procesos de ajuste de gran dimensión, so pena de entrar en espirales destructivas irreversibles.

Sin embargo, los casos de la siderurgia integral y los aceros especiales son los más conocidos, por cuanto las principales empresas españolas que operan en estas ramas de actividad se encuentran concentradas en dos *holdings* de titularidad pública, para los que se cuenta ya con planes de competitividad de empresa que esperan su aprobación por el Consejo de Ministros de la CE, ya que el tipo de medidas a aplicar son de tal intensidad que no resultan compatibles con el código de ayudas CECA. Estos dos grupos empresariales son el resultado del plan de reconversión de la siderurgia integral aplicado entre 1984 y 1991, que redujo el empleo en un 34%, y el de los aceros especiales, que se desarrolló en paralelo, y que redujo el empleo en un 48% y concentró la producción de once empresas en tres grupos empresariales —el mayor de los cuales, de titularidad pública—. Procesos de reconversión que, sin embargo, resultaron insuficientes en relación a los que realizaron con una considerable anticipación y mayor profundidad a lo largo de todo el decenio sus congéneres del resto de Europa.

En cualquier caso, la situación de la industria siderúrgica europea en su conjunto es actualmente muy delicada, dadas las perturbaciones del mercado mundial de estos productos, consecuencia de la recesión y del desorden producido por el colapso del Bloque del Este, que contaba con un considerable exceso de capacidad que había permanecido fuera del mercado. La CE acaba de adoptar un conjunto de medidas, que no serán en ningún caso de la intensidad necesaria para el ajuste español, debido a la superior posición de productividad alcanzada por el resto de los comunitarios durante la etapa de reconversión anterior, como pone

de manifiesto el «Informe Braun», presentado al Consejo de Ministros de Industria el 25 de febrero de 1993.

En una situación también muy delicada se encuentran los fertilizantes, afectados especialmente por las perspectivas descendentes de la producción agraria en toda Europa, dada la reforma de la PAC asociada a la Ronda Uruguay del GATT. La apelación a cláusulas de salvaguardia para reservar temporalmente el mercado doméstico, como la concedida a España durante 1991 y prorrogada para 1992, sólo pueden contemplarse como expedientes excepcionales, por lo demás de utilidad dudosa, dados el dinamismo de los mercados, la presión para reducir costes en la producción agraria y la existencia de una amplia gama de productos sustitutos. Los ajustes en esta industria deberán realizarse sin apelar a ayudas públicas, salvo las que puedan derivarse de las imprescindibles quitas y esperas de los acreedores públicos (en paralelo con las de los privados) en los procedimientos concursales a los que abocan crisis como la de Fesa-Enfersa, empresa resultante del proceso de fuerte concentración que se produjo al amparo del plan de Reconversión del sector de Fertilizantes aplicado entre 1985 y 1991, que consumió 16.194 millones de pesetas en subvenciones (sin contar los 9.100 millones consumidos por el plan de reconversión del grupo ERT, ni de las subvenciones al uso de la Nafta) y 21.180 millones en créditos y avales.

La industria textil, por su parte, —que se había beneficiado del Plan de Reconversión aplicado entre 1981 y 1986 (consumiendo 30.000 millones de pesetas en subvenciones y 54.500 de créditos blandos y avales) y de actuaciones para la mejora del diseño, la tecnología y la información sectorial entre 1985 y 1990—, se enfrenta actualmente a un radical proceso de adaptación competitiva debido a dos causas estructurales de largo alcance:

---

*La máxima eficacia en  
política económica  
consiste en lograr  
el crecimiento  
autosostenido.*

---

a) Las modificaciones previsibles en la regulación del comercio mundial de productos textiles al término del Acuerdo Multifibras —actualmente prorrogado por dos años— con el sometimiento del sector a la disciplina general del GATT, por mucho que lo haga a través de procedimientos reforzados, lo que significa la progresiva desaparición de los mecanismos proteccionistas que todavía se venían admitiendo y la creación de un mercado global textil, con la consiguiente elevación de la competencia en un sector como éste, tradicionalmente basado en tecnologías intensivas en trabajo.

b) El tránsito de la industria textil española —en el esquema de división internacional de trabajo, condicionado por los niveles de desarrollo económico— desde la zona de bajos salarios y productividad, tecnologías trabajo-intensivas y estrategias competitivas basadas en minimizar costes, a la zona de altos salarios relativos y generación de valor añadido por trabajador, tecnologías capital-intensivas y estrategias de competitividad basadas en la innovación, la diferenciación del producto, la calidad, el diseño, la marca y la fidelización del cliente.

El choque resulta de tal intensidad que ha merecido la adopción por parte de la Comunidad Europea de un programa especial (RETEX) para facilitar la transición, mediante ayudas para la diversificación del tejido industrial en las regiones en las que el sector textil proporciona una parte sustancial del empleo, y admitiendo reforzar la intensidad de las ayudas a empresas de los

programas de políticas horizontales dirigidas a facilitar la migración de la industria textil europea hacia estrategias de elevada generación de valor añadido. En España —que ha desempeñado un papel activo en la adopción de la política comunitaria para el sector—, el Programa de competitividad del sector textil para el cuatrienio 1992-1996 está diseñado para cofinanciar las acciones del RETEX y para incentivar la adopción acelerada de las nuevas estrategias empresariales. La inyección de recursos prevista es de 30.000 millones de pesetas.

Otro área de actividad sometida a cambios estructurales es la industria de defensa, afectada por las profundas transformaciones de la política de defensa asociadas al «nuevo orden internacional» tras el derrumbamiento de las sociedades comunistas del Este de Europa y la consiguiente pérdida de sentido de la política de bloques militares. La drástica reducción de los presupuestos de defensa, con carácter no coyuntural sino a largo plazo, y el exceso de capacidad derivado de la sobreinversión realizada durante la etapa anterior en esta industria, obligan a someterla a un intenso proceso de adelgazamiento del que tan sólo sobrevivirán las empresas o instalaciones capaces de producir con ventaja competitiva para el mercado mundial de la defensa, o de posicionarse como industrias duales diversificando su producción hacia los mercados de productos civiles. La rama menos versátil en este sentido y la más necesitada de ajustes es la industria de armamento y munición, dada la práctica desaparición de amenazas de enfrentamiento convencional en el teatro de operaciones europeo. Los estudios previos para acometer los correspondientes planes de reorientación hacia la dualidad y de viabilidad de empresas se están ultimando.

Por su parte, la industria de construcción naval había sido sometida a un intenso programa de reconversión entre 1984 y 1990 por el que su empleo se redujo a la mitad y

su capacidad quedó reducida a un 40%, aumentándose al mismo tiempo la producción efectiva hasta un volumen de 370.000 TRBC, con lo que la productividad por empleo directo se multiplicó por cuatro. Tras la reconversión, se ha continuado el proceso de ajuste en el sector, favoreciendo la aplicación de mejoras tecnológicas, organizativas y de formación del personal a través del programa de actuación de los astilleros para el periodo de 1991-93. Este es otro de los sectores para los que excepcionalmente se mantiene a escala comunitaria un programa de ayudas de funcionamiento, concretado en la llamada Séptima Directiva, en vigor entre 1991 y 1993, que permite la aplicación de Primas a la Construcción Naval y de subvenciones de intereses para fomentar la demanda civil de buques. Para tener una idea de la intensidad de las ayudas, baste decir que desde 1985 las primas concedidas a los astilleros ascienden a más de 300.000 millones de pesetas, sin contar el apoyo del sistema CARI a la exportación de barcos, con arreglo al acuerdo sectorial de la OCDE aplicable. No obstante, desde 1989 se viene negociando en el seno de la OCDE un posible acuerdo para normalizar las condiciones de competitividad en el sector de construcción y reparación de buques, lo que implicará a medio plazo el desmantelamiento de las ayudas y de otras medidas que distorsionan la competencia. El horizonte de una producción sin ayudas públicas es hoy algo más que una conjetura —de hecho, la Séptima Directiva ya supone un proceso descendente en su intensidad, aunque para 1993 se haya prorrogado el mismo nivel aplicado durante 1992— por lo que resulta inevitable intensificar la selectividad de los planes de ajuste competitivo que se encuentran en aplicación. La Comisión Europea ha iniciado un debate en profundidad acerca de las condiciones en las que deberá desarrollar en el futuro su actividad el sector naval, situándolo en el contexto del Foro de las industrias marítimas, para estudiar y proponer una política comunitaria global en la mate-

ria. En esa misma línea trabaja el gobierno español, de cara a plantear una política propia, compatible con la de la CE a partir de 1994.

En general, puede decirse que los 14 sectores industriales o grupos de empresa que fueron objeto de políticas de reconversión durante los años ochenta —para el conjunto de los cuales se invirtió una suma estimada en 750.000 millones de pesetas— se encontrarán durante los años noventa sometidos a la tensión del ajuste provocado por el mercado único y el avance de la Unión Económica y Monetaria. Tal es el caso de los *electrodomésticos de línea blanca*, cuyas plantillas se redujeron en un 60% durante los ochenta, al mismo tiempo que se procedía a concentrar la producción de 18 empresas independientes en tres grandes grupos empresariales; o el del *acero común no integral*, que redujo su plantilla en un 50% y concentró la producción de 16 empresas en cinco grupos empresariales; o el de los *grandes bienes de equipo eléctrico*, que experimentó una drástica reducción de plantilla y concentró en un solo grupo (filial de la primera multinacional del sector) la producción de las tres empresas preexistentes, además de los planes mencionados en las páginas anteriores y de otros procesos de reconversión de empresas significativas, como ITT o ERT, o de ramas como *los semitransformados del cobre* y la reordenación del grupo público petroquímico, con la constitución de Repsol Química.

La diferencia en términos relativos durante los años noventa consiste en que el ajuste se presentará como una necesidad permanente para el conjunto de la industria y de que los nuevos procesos no podrán contar con otros apoyos que los instrumentos generales de la nueva política industrial, de carácter horizontal y no sectorial (aunque sigan existiendo políticas sectoriales, de carácter excepcional). La ventaja para los sectores reconvertidos estriba precisamente

en la familiaridad con los procesos de ajuste y en arrancar con una posición de partida saneada y con un grado de concentración empresarial razonable. Pero el reto de la competitividad es el clima natural en el que se desenvuelve la industria. Esa es su dificultad y su grandeza, de la que se extrae la energía para el progreso.

## **2. La nueva política industrial: de la reconversión a la modernización y la dinamización industrial**

### **2.1 Internacionalización empresarial e innovación tecnológica**

El realismo acerca de la situación actual y sus dificultades no significa pesimismo alguno ni inhibición. Como muestran claramente los estudios preparatorios para el Libro Blanco de Industria, el gran mercado interior presenta ya espléndidas oportunidades para aquellas empresas que están decidiendo afrontarlo con una nueva cultura industrial y que basan su competitividad en la determinación de producir algo mejor que los demás buscando la excelencia a través de la innovación y la calidad, impulsadas por el incentivo que supone el aprovechamiento de las economías de escala en un mercado cuyo tamaño se está multiplicando por diez. La inversión en tecnología y la aplicación de políticas ambiciosas de producto y de internacionalización son la base de estas estrategias ganadoras, que están recibiendo el más decidido impulso por parte de la política industrial del Gobierno, que está nítidamente diseñada y que mantiene o refuerza su prioridad presupuestaria para 1993, pese a que su signo sea el de la austeridad y la convergencia.

Baste decir para demostrarlo que en este año se mantendrán las fuertes desgravaciones fiscales a la inversión y se duplicarán los presupuestos destinados al programa de internacionalización de empresas —sin con-

tar en ellos los destinados al Fondo de Ayuda al Desarrollo, que garantizan un nivel mínimo de demanda de exportación para los bienes de equipo y cuyo componente concesional puede considerarse también dirigido parcialmente a este objetivo, especialmente desde que la Ley de Presupuestos para 1992 facilitó el acceso directo a estos fondos de las empresas españolas que invierten en los países destinatarios—. Al mismo tiempo, las políticas industriales horizontales del MICYT mantendrán el mismo nivel de créditos que en 1992. Conviene recordar también que el esfuerzo público destinado a favorecer las inversiones en I+D se encuentra ya a la altura de los países de vanguardia, tras la duplicación a que ha conducido el esfuerzo realizado estos últimos años. Ahora sólo falta que el sector privado se incorpore decididamente a esta estrategia, vital para su propia competitividad. Para favorecerlo está en vigor desde 1992 uno de los programas más ventajosos de Europa de desgravación fiscal de las inversiones empresariales en I+D, que incentiva especialmente el esfuerzo adicional realizado por las empresas.

Este programa general de incentivación de la inversión tecnológica constituye la generalización con carácter horizontal de una serie de iniciativas adoptadas al amparo de la propia Ley de Reversión y Reindustrialización que arrancan en 1984, a través del primer PEIN, con el apoyo a las tecnologías de cabecera, seleccionando como tales a la electrónica, la informática y la automatización. En 1985 se crea el Programa de

---

***El horizonte de una producción sin ayudas públicas en el sector naval es hoy algo más que una conjetura.***

---

Innovación Tecnológica, para fortalecer las infraestructuras de I+D. Más tarde, en 1987, se amplió el espectro a la investigación farmacéutica. Todo ello culmina con la aprobación del Plan de Actuación Tecnológico Industrial para 1991-1993, que fomenta el conjunto de las tecnologías de cabecera, añadiendo a las previamente seleccionadas la biotecnología, la química fina, los nuevos materiales y la innovación tecnológica en los procesos de las industrias básicas.

La actuación de fomento consiste en la evaluación y selección de proyectos empresariales de innovación tecnológica, a los que se apoya con subvenciones (en promedio, un 25% de la inversión) y con créditos blandos del CEDETI (en promedio, un 33%), y en actuaciones de formación, información y difusión tecnológica, de protección de la propiedad industrial y de fortalecimiento de la infraestructura tecnológica. Además, se gestiona la participación de las empresas españolas en el programa EUREKA (de I+D dirigida al mercado) y en los distintos planes y acciones del Programa Marco Comunitario de I+D (de carácter precompetitivo), así como la actuación concertada de las empresas con los centros públicos de investigación en el marco del Plan de la Ciencia, la transferencia de los resultados de la investigación hacia la industria, y el desarrollo del programa STRIDE de la CE para fortalecer la infraestructura de centros de tecnología. Finalmente, el programa PITMA facilita, por un lado, la adaptación de las empresas a las nuevas exigencias y regulaciones medioambientales, e incentiva la innovación y el desarrollo de una tecnología propia en este área, así como la eliminación y el reciclado de residuos industriales.

Por otra parte, despejada la senda hacia la UEM y las incertidumbres monetarias del último semestre; comprometido un programa de inversión y un plan de infraestructuras que supondrá un gasto equivalente al 5% del PIB durante toda la década, con el

apoyo de los fondos de cohesión de la CE; adoptado e iniciado el programa de convergencia, que permitirá flexibilizar todos los mercados y reducir progresivamente los tipos de interés a medida que se vaya ganando la batalla de la inflación y del déficit, y en plena ejecución el programa de recursos humanos contenido en la LOGSE y en el Programa Nacional de Formación Profesional, recientemente aprobado por el Consejo General —que articula la participación institucional de los interlocutores en esta materia desde que así fuera pactado en el AES—, puede decirse que las envolventes que configuran el entorno de las estrategias de competitividad de las empresas industriales se encuentran sólidamente definidas.

La captación de inversiones de grandes empresas multinacionales es una parte de la política industrial española, ya que nuestro país no cuenta apenas con ese tipo de empresas, cuya aparición suele estar asociada al nacimiento de las correspondientes tecnologías y a la formación del mercado global de productos correspondiente. La escasa presencia de España en la aparición de nuevas tecnologías en el pasado explica la carencia en nuestro tejido industrial de este tipo de empresas, sin las cuales resulta prácticamente imposible aumentar las exportaciones, competir en el mercado mundial y ni siquiera conservar el propio. Además, esta carencia es tanto cuantitativa como cualitativa, ya que por un lado su presencia tiene un efecto multiplicador sobre el producto industrial aguas arriba a través de la demanda de suministros, y, por otro, son estas empresas las que concentran buena parte del esfuerzo de inversión en I+D y en innovación, aunque este tipo de actividades suele mantenerse polarizado y concentrarse preferentemente en el país desde el que se dirige la empresa (*efecto sede central*). Por todo ello, es imprescindible captar en el mayor grado posible la presencia de este tipo de empresas en el país y practicar una política de acogida que facilite el que las subsidiarias españolas consigan el

*status* de sede central y desempeñen un papel crecientemente protagonista y dirigente dentro de las respectivas empresas multinacionales, reteniendo el mayor grado de autonomía, iniciativa y capacidad de innovación tecnológica y de creación de valor añadido.

A lo largo de este mismo año —y pese al contexto económico internacional poco brillante— varias empresas multinacionales han reafirmado su esfuerzo industrial en España con decisiones muy relevantes tanto en volumen de inversiones como en significado cualitativo: la instalación de la planta de motores Sigma de Ford en Almusafes; la fabricación en exclusiva del nuevo modelo de Citroën en Vigo; la continuidad inversora de SEAT y el proyecto de un nuevo vehículo en colaboración con Suzuki —que al mismo tiempo presenta un plan para consolidar su presencia en España—, o el programa de inversiones de Nissan y el lanzamiento de dos nuevos vehículos, no son más que ejemplos señalados de esta dinámica de refianzamiento en un sector, como el de la automoción, en el que España se consolida como el tercer productor europeo y el quinto mundial. Es quizá este el caso más relevante de éxito para las políticas aplicadas al amparo de la Ley de Reconversión y Reindustrialización durante los años ochenta, ya que el sector se había beneficiado de un Plan de Consolidación industrial y tecnológico entre 1985 y 1989.

Igualmente, la industria electrónica multinacional ha adoptado entre 1990 y 1992 decisiones de inversión y de ampliación de

---

***Durante los años noventa  
el ajuste se presentará como  
una necesidad permanente  
para el conjunto de  
la industria.***

---

sus actividades en España, tanto en el área de la electrónica de consumo, con la instalación de plantas de producción de receptores de TV por parte de Sharp y de Sony (con capacidad de un millón de unidades cada planta) y otras menores, como en la microelectrónica, con la apertura de Hughes microelectrónica en Málaga o la ampliación de Ford microelectrónica en Cádiz —en las aplicaciones para la industria del automóvil—, y la ampliación de actividades y las decisiones de producción exclusiva desde España de algunos de sus modelos hechos por Hewlett Packard, IBM, Rank Xerox, Unisys, Fujitsu, etc.

En la industria química, el mayor éxito alcanzado en la captación de inversiones es la instalación de la planta de Du Pont en Asturias, tanto por la cuantía de la inversión (más de 107.000 millones de pesetas en diez años) y el adelanto del inicio de la segunda fase a 1993, como por el significado de la instalación en España de la producción exclusiva para Europa de fibras y otros productos de tecnología avanzada por parte de la primera multinacional norteamericana del sector.

## **2.2 Política industrial y cohesión económica territorial**

En esta política de captación de inversiones exteriores ha desempeñado un papel especialmente relevante el sistema de incentivos regionales, aunque no sea esa su única ni su principal intencionalidad, puesto que constituye la vertiente de armonización territorial de la política industrial. A lo largo de los años ochenta, esta política ha estado marcada por el tránsito desde la política de las Grandes Áreas de Expansión o las Zonas/Polígonos de Preferente Localización Industrial, que se correspondía con la política industrial de acompañamiento a los planes de desarrollo, y cuya regulación era anterior a 1973, al planteamiento actual de

delimitación de Zonas de Promoción Económica/Zonas Especiales y Zonas Industrializadas en Declive (ZPE, ZE y ZID), que se corresponde con el encuadramiento comunitario de las ayudas públicas dentro de la política regional, y se basa en indicadores objetivos sobre la evolución del nivel de renta *per capita* y del nivel de desempleo industrial.

Fue la propia Ley 27/1984, de Reconversión y Reindustrialización, la que inició el proceso de modernización, estableciendo las Zonas de Urgente Industrialización (ZUR, de las que se aprobaron seis a lo largo de 1985: para Asturias, Bahía de Cádiz, Madrid, Nervión, Cinturón Industrial de Barcelona, Vigo y El Ferrol), como instrumento de apoyo a los procesos de reconversión industrial. Enseguida, la Ley 50/1985 de 27 de diciembre, sobre Incentivos Regionales para la Corrección de los Desequilibrios Económicos Interterritoriales, adaptó el nuevo esquema al marco de la Política Regional Comunitaria, diferenciando las llamadas zonas de bajo nivel de desarrollo, de las Zonas Industrializadas en Declive y de algunas Zonas Especiales con exigencias diferenciadas de acción regional, que pasarían a adoptar las actuales denominaciones (ZPE, ZID y ZE) a partir del pleno desarrollo de la Ley en 1988, momento en que se extinguieron tanto las viejas figuras de Grandes Áreas y Polígonos, como la admisión de nuevos proyectos por las ZUR. El cuadro adjunto ofrece un balance global de la acción del sistema de Incentivos Regionales, bajo sus dos modalidades, a lo largo del decenio 1982-1992, presentando el número y las características principales de los proyectos aprobados (como indicador de la supervivencia de los proyectos promovidos, cabe decir que en marzo de 1992 se mantenían en vigor proyectos aprobados por las comisiones gestoras de las ZUR y de las ZID que suponían algo más del 80% de la inversión total comprometida; para el conjunto del nuevo sistema de incentivos, el

## PROYECTOS APROBADOS BAJO LOS SISTEMAS DE INCENTIVOS REGIONALES (A 30-9-92)

Sistema antiguo	N.º Proyectos	Inversión total (En millones ptas.)	Empleo creado (Personas)	Subvención total (En millones ptas.)
Sistema general 1982-86 (1)	3.004	413.369	48.024	46.029
ZUR (2)	904	397.329	25.883	55.421
<b>Nuevo sistema</b>				
ZID (3)	439	129.404	6.946	38.149
ZPE (4)	4.639	1.397.327	78.274	322.481
<b>TOTAL</b>	<b>8.986</b>	<b>2.337.429</b>	<b>159.127</b>	<b>426.080</b>

- (1) Grandes Areas de Expansión, Zonas y Polígonos de Localización Industrial.  
 (2) ZUR de Asturias, Barcelona, Cádiz, Galicia (Ferrol y Vigo), Madrid y Nervión.  
 (3) Asturias, Badajoz, Galicia-Ferrol, Cantabria y País Vasco (Vizcaya, Guipúzcoa y Vitoria).  
 (4) Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, Zona Interior de la Comunidad Valenciana. La única Zona Especial actualmente vigente se encuentra en el Norte de Aragón y sus datos se encuentran agregados junto con los de la ZPE de la misma Comunidad Autónoma.

porcentaje de vigencia en septiembre de 1992 estaba algo por encima del 70%).

### **2.3 La actuación del Estado y el desarrollo industrial: demanda institucional y cooperación intergubernamental**

#### **2.3.1 Compras públicas, política industrial y Mercado Único**

En los primeros días de enero el gobierno francés —en cumplimiento de sus compromisos comunitarios— anunciaba un nuevo Decreto para reformar los procedimientos de adjudicación de contratos por parte de las distintas administraciones del Estado (nacionales, regionales y locales) y de todas las instituciones y empresas públicas, con el fin de garantizar un proceso transparente y no discriminatorio en la adju-

dicación de compras públicas superiores a un valor de 700.000 francos, lo que supone en el caso francés, según Michel Sapin, un volumen de negocio del orden del 12% del PIB. Al anunciar la reforma, los responsables gubernamentales franceses recomendaban a sus empresas —y en justa reciprocidad cabe hacerlo con las españolas— denunciar a los otros Estados comunitarios que no respeten el principio de no discriminación en que se basa la normativa del Mercado Único. Ello no obsta para que el gobierno francés promueva —a través de la Comisión Central de Mercados— el diálogo entre las entidades públicas que convocan los concursos y las empresas que aspiran a su adjudicación, «con el fin de facilitar una mejor y más eficaz definición de los proyectos».

A riesgo de resultar presuntuosos, hay que recordar que España se había adelan-

---

***Desde 1992 está en vigor  
un ventajoso programa  
de desgravación fiscal para  
empresas privadas que  
inviertan en I+D.***

---

tado —haciendo gala de lealtad con nuestros socios comunitarios, como corresponde a la política netamente europeísta seguida por el Gobierno— aprobando en 1992 la nueva Ley de Contratos del Estado —que adapta nuestra legislación de compras públicas a la nueva política comunitaria sobre el mercado interior— y de la Ley de Industria, que pretende ser la culminación y la plena adaptación de nuestra política industrial a las pautas vigentes en la actualidad no sólo en el seno de la CE, sino en el conjunto de la OCDE. Hay que constatar a este respecto el considerable y rápido proceso de convergencia que se está produciendo en esta materia entre las tres grandes áreas económicas (Europa, Estados Unidos y Japón), consolidado tras la elección de Bill Clinton y la adopción de una nueva política industrial norteamericana. Esta convergencia en materia de política industrial es un buen augurio para el mantenimiento de un sistema de comercio internacional abierto, después de las dificultades que ha venido encontrando la Ronda Uruguay del GATT, aunque la equivocada estrategia en materia comercial adoptada por la nueva Administración norteamericana —imputable probablemente a su falta de experiencia en este tipo de negociaciones—, esté provocando inquietudes en los primeros momentos y endureciendo la posición de los negociadores europeos.

Y es que en las economías modernas, en las que el peso del sector público se encuentra en torno a la mitad del PIB, la demanda institucional desempeña un papel relevante en la orientación y las expectativas de la in-

dustria. A efectos de optimizar el impacto beneficioso de esta demanda importa sobre todo la transparencia de las actuaciones públicas, su carácter predecible, la coordinación y, en suma, la creación de una cierta comunidad entre las administraciones públicas y la industria, que permita a ésta beneficiarse de su condición de suministradora de los grandes proyectos de modernización económica y tecnológica, mediante un diálogo que le otorgue ventajas de hecho en el diseño de sus políticas tecnológicas y de producto, siempre que tales preferencias no sean exclusivistas, resulten compatibles con las reglas que rigen el mercado global y que no supongan merma alguna del estímulo que supone la competencia para el progreso industrial, sino que, por el contrario, aprovechen las sinergias en beneficio mutuo de la producción y el desarrollo industrial y de la atención de las necesidades de los consumidores y del público.

En esta línea se pronuncia el artículo 3.6.b de la Ley de Industria española, que otorga un mandato de consulta por parte de otros departamentos ministeriales al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en materia de «planes y programas que impliquen la contratación de productos o servicios industriales que incidan significativamente sobre el volumen total de la demanda o sobre el desarrollo industrial o tecnológico», con el fin de facilitar tal coordinación, en beneficio tanto de la industria como de los intereses públicos.

Esta coordinación viene desarrollándose en el área informática desde el año 1984 a través de la CIABSI (Comisión Interministerial para la Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos), que es el órgano técnico del Consejo Superior de Informática, desde el que se coordinan a su vez los planes de modernización de la Administración en esta materia, que han desempeñado a lo largo del decenio un papel crucial de orientación anticipada hacia la industria —espe-

cialmente para la de servicios informáticos—, de los grandes proyectos informáticos demandados por la Administración. La CIABSI, por su parte, además de facilitar la planificación, la compatibilidad, y la integración de las redes de información entre las diferentes administraciones, presta asesoramiento a los distintos centros gestores, comunalizando la experiencia adquirida por los demás. Al mismo tiempo que elabora permanentemente y aplica un código de *buenas prácticas* y garantiza la máxima publicidad, transparencia y proyección a largo plazo en el diseño de proyectos informáticos para la Administración Pública, en la comunicación anticipada de los mismos a la industria y en los procesos de adjudicación. Éstos incluyen en sus criterios de valoración el esfuerzo industrial y las garantías de continuidad y de mejora tecnológica que ofrecen los concursantes, con lo que se vela paralelamente por la seguridad, la universalidad y la modernización continua de los servicios.

En el caso español, todo este proceso se desarrolla en un contexto en el que la mayoría de los suministradores en materia de *hardware* se encuentran integrados en los grandes grupos multinacionales de equipos informáticos, por lo que la actuación de la CIABSI no sólo no ha significado nunca la aplicación de mecanismos proteccionistas de restricción de la competencia, sino que se trata más bien de un sistema transparente de ordenación, que proporciona ventajas mutuas para la Administración y para la industria.

Por otra parte, en 1982 también se ha modificado la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones (por la Ley 32/1992, de 3 de diciembre), dándose nueva redacción al artículo 28.4 (segundo párrafo), que dice: «El PNT, en el proceso de desarrollo de sus programas de inversión, podrá establecer fórmulas de información recíproca y cooperación con las empresas

industriales, los centros de investigación y las entidades explotadoras de los servicios, a fin de facilitar una mejor ejecución del Plan y garantizar la correspondencia entre el nivel de la tecnología disponible en cada momento y las previsiones contenidas en el mismo». Adoptado ya el Plan Nacional de Telecomunicaciones, están pendientes de definición a lo largo de 1993 los mecanismos concretos por los que se llevará a cabo aquella coordinación entre nuestra principal operadora, Telefónica (que supone por sí sola el 80% del mercado) y la industria suministradora, que ha venido reclamando una planificación de la demanda a más largo plazo, pautas de actuación prefijadas y una mayor permeabilidad en la comunicación entre una y otra, para que la industria pueda diseñar con antelación suficiente sus políticas de producto y de I+D, de lo que resultarán, sin duda, beneficios mutuos. Igualmente se está reforzando la coordinación industrial en otros terrenos, como el control de tráfico aéreo o el de las comunicaciones vía satélite.

En esta misma línea de cumplimiento del mandato de coordinación de la demanda institucional recogido por la Ley de Industria —y con pleno respeto a la normativa comunitaria respecto a defensa de la competencia en materia de compras públicas— se viene trabajando, en colaboración con los departamentos ministeriales competentes, en áreas tan diversas como la demanda de medicamentos y equipos para el sistema sanitario público (sector, este último, en el que ya ha surgido un grupo multinacional

---

***A lo largo de 1992  
varias multinacionales  
han reafirmado su  
esfuerzo por invertir  
en España.***

---

de primera fila mundial, de titularidad privada española), el equipamiento de los sistemas de transportes civil y ferroviario, la inversión en infraestructuras medioambientales y la nueva capacidad instalada de generación de energía, esto último en el marco del Plan Energético Nacional.

Naturalmente, se trata de una coordinación que sólo resulta aconsejable y fructífera si produce sinergias capaces de generar un juego de suma positiva, ya que un simple juego de suma cero resultaría contraproducente para la propia industria. El caso del sistema eléctrico —como el de telecomunicaciones y el de otros servicios públicos— resulta paradigmático al respecto: si de la coordinación entre industria operadora y suministradora resultase menoscabo para la mejora de eficiencia productiva del sistema, se resentirían las posibilidades de reducción progresiva del coste de la energía eléctrica —como la práctica congelación de tarifas para usos industriales aprobada para 1993—, con lo que se dañaría la competitividad del conjunto del sector industrial.

### 2.3.2 *Acuerdos intergubernamentales e innovación tecnológico-industrial*

A finales del mes de enero se firmó el acuerdo entre AEROSPAZIALE, BOEING, BRITISH AEROSPACE, CASA y DASA para estudiar conjuntamente la viabilidad del futuro avión de transporte de gran dimensión (V.L.T.A.), que sustituye, por el momento, a los proyectos en los que habían venido trabajando por separado la empresa americana y el consorcio AIRBUS (proyecto UHCA). Si el acuerdo no se logra, en el futuro la estrategia competitiva en este sector deberá compatibilizarse con la cooperación tecnológica, con lo que se consumará una dinámica que ha venido observándose también en otras industrias de síntesis, como la del automóvil, sólo que en

este caso afectará a la industria tecnológicamente más compleja y avanzada. No se trata en estos casos de movimientos de restricción de la competencia, sino todo lo contrario, ya que la elevada tensión competitiva y el extraordinario nivel tecnológico previamente alcanzados implican costes de desarrollo para los nuevos productos tan elevados que resultarían prohibitivos para una sola empresa. En tales circunstancias, hay que hacer frente al dilema estratégico de maximizar la competencia —incurriendo en despilfarros y duplicidades no justificados por las expectativas verosímiles del mercado— u optar por las economías de escala derivadas de la cooperación y las economías de alcance impulsadas por la anticipación del avance tecnológico.

Existe un malentendido ideológico según el cual de la acción de los gobiernos en materia industrial siempre resultan restricciones a la competencia. Precisamente el consorcio AIRBUS es prueba de lo contrario, puesto que su principal objetivo consistió en romper el monopolio norteamericano en el mercado de grandes aeronaves, lo que ya es una realidad, sin la cual la industria europea no se encontraría ahora en condiciones de participar de igual a igual en el ambicioso proyecto V.L.T.A. AIRBUS es justamente fruto de un diseño de política industrial, que nació por el acuerdo intergubernamental entre cuatro países de la CE. En el caso español, la participación en el consorcio ha permitido a CASA —y tras ella a un racimo de empresas que reciben subcontratos— formar parte de uno de los más importantes proyectos industriales de tecnología avanzada. Aprovechando ese impulso, CASA pretende ahora consolidar su posición como integrador final de aeronaves civiles con el proyecto CASA 3.000, cuyo desarrollo cuenta con apoyo financiero del Gobierno, que está llamado a ser el gozne para nuevas alianzas internacionales de nuestra primera empresa aeronáutica. Dadas las nuevas perspectivas de cooperación in-

tercontinental, la conclusión del acuerdo bilateral EC-USA de 1992 sobre ayudas estatales a la construcción aeronáutica, así como la negociación dentro del GATT de un nuevo Código de Aeronaves Civiles, el programa español de I+D para las tecnologías de la industria aeronáutica deberá ser rediseñado durante el año 1993.

La cooperación industrial y tecnológica intergubernamental se plasma también en la Agencia Espacial Europea (ESA), que representa la opción de nuestro continente en ese tipo de política industrial de grandes misiones, sin las cuales no se explica el avance tecnológico de la segunda mitad del siglo XX. Por mucho que el cuadro de restricciones presupuestarias, impuesto por la necesidad de reabsorber los déficits estatales, haya obligado a reducir la ambición de algunos de sus programas, a reorientar las prioridades y a redimensionar los calendarios, el Plan a Largo Plazo de la Agencia ha salido fortalecido de la conferencia de Granada, celebrada al término de la presidencia española. La participación del grupo más selecto de nuestra empresas tecnológicas en el programa espacial, además de conseguir retornos del 100% —de un presupuesto que puede alcanzar los 95.000 millones de pesetas entre 1993 y 1988—, deberá permitirles optar a liderar alguna de las tecnologías aeroespaciales, asumiendo el papel de contratista principal del correspondiente subsistema. Para lograrlo, el programa presupuestario de apoyo a la industria aeroespacial se ha dotado de una estructura más flexible a partir de 1993, año en el que se espera también consolidar la cooperación, ya iniciada, con la industria aeroespacial japonesa. La constitución por parte del INTA de una empresa de ingeniería y servicios aeroespaciales dotará también a sus actividades de una mayor flexibilidad para el pleno despliegue de su potencial.

La demanda de equipos para la defensa es el área en la que se combinan la coordi-

nación de la demanda institucional con la industria y las iniciativas de cooperación intergubernamental. La coordinación resulta fundamental, por cuanto aquí la seguridad de suministro, la adecuación a las necesidades específicas y el desarrollo de la capacidad propia son tanto objetivos de la defensa como de la industria. Por otra parte, la normativa comunitaria sobre compras públicas no es de aplicación aquí, ya que el artículo 223 del Tratado de Roma (y de Unión Europea) excluye a la producción y el comercio de una lista cerrada de armas, municiones y material de guerra del régimen general de competencia en el mercado interior —incluidas las obligaciones sobre información y vigilancia—. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que su producción se lleva a cabo de manera creciente por las llamadas industrias duales, dadas las negras perspectivas que el «nuevo orden internacional» plantearía en otro caso a la industria de defensa convencional.

Como se sabe, en España las empresas públicas de defensa son gestionadas por el INI bajo el contrato suscrito con el Ministerio de Defensa en 1981 (modificado en 1986 y 1987) y se encuentran agrupadas en las empresas nacionales Santa Bárbara y Bazán. El contrato vigente está necesitado de una profunda readaptación para dar entrada en el mismo al conjunto de exigencias derivadas del cambio radical en las necesidades estratégicas españolas y en los mercados exteriores, que se han visto reflejados en la imposibilidad de cumplimiento de los objetivos del plan estratégico para 1987-1991.

Con independencia de las exigencias de adelgazamiento y reestructuración que se derivarán del nuevo convenio, las empresas se encuentran ya inmersas en el proceso de diversificación hacia actividades civiles o duales, de lo que son buena prueba, en el caso de Santa Bárbara: la constitución —en asociación con el grupo italiano *Cremas-*

*coli*— de *Surgiclinic Plus*, en el campo del material médico-quirúrgico de alta tecnología; la de *Internacional de Composites (ICSA)* —en asociación con CASA y AEROSPATIALE—, en el de materiales compuestos para uso aeronáutico; la de *A.M.T.* —en asociación con PRATT & WHITNEY—, en el del utillaje para la producción y reparación de motores de aviación; la de *DEFTEC* —en asociación con MBB— para el desarrollo y fabricación de explosivos avanzados, y la última y reciente creación de una sociedad (Tower Park Plus) en la que participan además de Santa Bárbara, Tower Park, ENISA y la Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, para la fabricación de aparcamientos mecánicos.

El programa de modernización de carros de combate (TLE) pondrá en juego la capacidad de innovación tecnológica de Santa Bárbara, en cooperación con INISEL y BAZAN. Por su parte, esta última ha iniciado también su programa de diversificación o dualización con el desarrollo y construcción de *ferries* rápidos con casco de aluminio para el transporte de pasajeros y vehículos en San Fernando. El programa de cuatro cazaminas para la Armada es también de aplicación dual, por tratarse de barcos con casco de fibra de vidrio y modernos sistemas de propulsión. Por no hablar de la colaboración de la industria electrónica en todos estos programas, que embarcan sofisticados equipos electrónicos de mando, control, guerra electrónica y acústica submarina en los nuevos buques, cuyo mercado acaba de

---

***La Ley de Industria pretende ser la culminación y adaptación de nuestra política industrial a la del conjunto de la OCDE.***

---

ampliarse con el contrato de un portahelicópteros para Tailandia.

Además, la defensa moderna plantea a la industria retos y nuevas fronteras que difícilmente se encuentran en el mercado civil, por lo que el componente de I+D en la demanda de equipos de defensa tiene un peso considerable en todas las economías avanzadas. No siendo el nuestro uno de los más sesgados hacia este tipo de inversión, el peso de los presupuestos para I+D del Ministerio de Defensa es equivalente al del Ministerio de Industria, computando en este último todas las partidas, incluidos los créditos del CEDETI. En la lista de proyectos de I+D financiados por el Ministerio de Defensa se encuentran, entre otros, el SECOMSAT, el vehículo de combate de infantería (VCI), o el DORNA, la dirección de tiro optrónica, además de la participación en el satélite *Helios* y en el proyecto Minisat del INTA.

Finalmente, hay que tener en cuenta que buena parte de la política de defensa —desde que España entró en la Alianza Atlántica y en la UEO— se desarrolla en cooperación, por lo que los grandes proyectos a largo plazo de desarrollo de equipos —por su elevadísimo costo— sólo pueden llevarse a cabo conjuntamente y ofrecen por ello la oportunidad de fortalecer la cooperación tecnológica e industrial con nuestros aliados, que son precisamente los países más avanzados del mundo.

La participación de España en el proyecto del caza europeo EFA —una vez salvadas las vicisitudes del mismo a lo largo de 1992, tras los cambios en las necesidades defensivas europeas que obligaron a modificarlo y a hacerlo más versátil, y por lo tanto industrialmente más interesante— es la muestra principal de esta cooperación, articulada industrialmente a través de un consorcio, del que por España forma parte la empresa CASA, y que ha dado como fruto

la constitución de la empresa ITP en alianza con Rolls-Royce, para el desarrollo y la fabricación del motor, lo que ha permitido extender las actividades de esta empresa a la cooperación en el proyecto de motor TRENT.

Por su parte el proyecto euro-americano del avión AV-8B Harrier II Plus (de despegue vertical y equipado con avanzados sistemas de visión) permitirá recibir un importante paquete de transferencia de tecnología, y situará a la empresa CESELSA-INISEL (grupo que es el fruto de una política largamente madurada de concentración de las empresas electrónicas de titularidad española público/privadas) como líder o contratista principal para la tecnología de bancos de pruebas y simuladores, en un ámbito que es el más sofisticado para este tipo de productos. Asimismo, el acuerdo de fabricación de los misiles anticarro TOW y MACAM y sus lanzadores ha permitido a la empresa ENOSA (perteneciente al grupo INISEL-CESELSA) constituir conjuntamente con HUGHES la empresa GYCONSA, que ocupará un lugar destacado en este mercado, una vez se haya completado el desarrollo de los productos.

En suma, los acuerdos intergubernamentales resultan cruciales para el impulso de las más sofisticadas actividades industriales de I+D en países como el nuestro, de potencia media, que no podrían por sí solos llevar a cabo la política de *grandes misiones tecnológicas* (civiles o militares), que constituyen la plataforma desde la que se fraguó el liderazgo norteamericano sobre una serie de industrias de vanguardia durante la posguerra. Y hay que decir que el sistema actual de acuerdos de cooperación entre varios países deja un mayor espacio para la competencia y la rivalidad entre empresas que la vía americana anterior, que abocaba inevitablemente a prácticas oligopolíticas en el interior de un solo país.

---

## ***A efectos de optimizar el impacto de la demanda institucional sobre la industria importa sobre todo la transparencia de las actuaciones públicas.***

---

### ***2.4 Una nueva cultura para las empresas públicas***

Finalmente, al repasar la intervención pública en la industria no puede dejar de mencionarse el papel especialmente significativo que vienen desempeñando *de facto* las grandes empresas públicas. Y digo que se trata de un papel *de facto* porque las empresas públicas industriales no se definen más que excepcionalmente como instrumentos específicos de la política industrial (allí donde se ha declarado explícitamente una necesidad estratégica) y sólo deben contemplarse como empresas industriales que han heredado de la historia la titularidad accionarial estatal. En la mayoría de los casos esta titularidad no es sustancial, sino simplemente consecuencia de las circunstancias originarias de su aparición —que poco o nada tienen que ver con su situación actual— y en la mayor parte de los casos no sólo no constituye ninguna ventaja de funcionamiento sino que presenta algunos inconvenientes.

Las circunstancias de origen son bien conocidas: monopolios fiscales, como los casos de Tabacalera y, en parte, el INH; operadoras exclusivas de servicios públicos o semi-públicos, como Telefónica o Iberia; empresas-testigo en áreas de servicio público gestionadas en régimen de oligopolio, como Endesa y algunas empresas de regulación de los mercados agrarios, y, en fin, el grupo industrial público por antonomasia —el INI— creado en la etapa de aislamiento y de fuerte intervención de la actividad económica, como instrumento promotor

del desarrollo industrial. Por no hablar del puñado de empresas que adquirieron su condición de públicas tras el fracaso de la gestión privada, entrando en una especie de hospital de empresas que tiende siempre a convertirse más bien en un asilo, con tendencia a una permanencia tan confortable como escasamente competitiva.

Puede decirse que ninguna de estas funciones originarias se mantiene íntegramente en la actualidad y muchas de ellas han desaparecido por completo junto con las condiciones de regulación al amparo de las cuales nacieron. En otros casos subsiste alguna funcionalidad, que sin embargo podría ser cubierta con igual o superior eficiencia por procedimientos alternativos. Cabe decir que son excepcionales las empresas industriales cuya titularidad pública resulta incuestionable por razones políticas, y en todo caso tal característica debe ser demostrada para cada empresa particular. Pues bien, pese a todas estas aseveraciones, subsiste actualmente un buen número de este tipo de empresas, y previsiblemente así seguirá siendo en el futuro inmediato, pese a que se desarrolle una política activa de privatización de algunas de ellas, ya sea por desinversión completa, ya por la retirada parcial del Estado en su condición de accionista, sacando a bolsa paquetes de acciones.

Y es que existen razones prácticas, económicas e históricas, que dificultarían cualquier proceso de desinversión acelerada, dada la escasa concentración de capital industrial privado español capaz de asumir el relevo y de proporcionar al mismo tiempo un adecuado liderazgo industrial, con voluntad y garantías suficientes de permanencia y compromiso a largo plazo. Las dificultades que se están encontrando para la formación de accionariados estables en grupos/estrella que atraviesan —por muy diversas razones— procesos de desinversión por parte de sus accionistas privados mayoritarios —casos de Acerinox y de Ebro—

son buena prueba de esta problemática. La formación de ese capital y acervo de capacidad empresarial es algo que requiere tiempo, y a medida que se vaya produciendo es previsible que surja y se fortalezca la demanda de integración de los correspondientes negocios, lo que facilitará el adecuado dimensionamiento de las empresas resultantes. El proceso seguido para la construcción del grupo INISEL-CESELSA, con el objetivo de alcanzar en el futuro próximo una mayoría accionarial privada, es un ejemplo de este tipo de estrategias, que tardan tiempo en madurar.

Y no es que todas aquellas empresas públicas tengan que quedar bajo titularidad de accionistas mayoritariamente españoles. De hecho, hay negocios en los que la viabilidad de las empresas exige la integración en grupos preexistentes de gran dimensión y con liderazgo bien definido, capaces de competir en mercados ya consolidados a escala continental o global, como sucedió con los casos de SEAT y ENASA, para los cuales la mejor estrategia es la desinversión completa. En otros casos, en los que el proceso de concentración y de formación de grandes grupos multinacionales se encuentra en curso, el mantenimiento de la polarización del capital en manos de los poderosos grupos públicos es probablemente el único medio para garantizar la suficiente capacidad de negociación, que garantice la participación equilibrada de la parte española en los mismos. Finalmente, aunque no sea el caso más frecuente, no hay porqué descartar el liderazgo industrial español en alguno de estos procesos, lo que requerirá aunar esfuerzos accionariales y gerenciales, públicos y privados, para conducir eficazmente las correspondientes estrategias.

Pero la privatización no es una política aplicable exclusivamente a la titularidad accionarial. Es algo que implica sobre todo un cambio de la filosofía y de las reglas que se aplican a la gestión de los negocios. Y en

este aspecto, la política del Gobierno ha quedado nítidamente definida durante 1992, especialmente con las decisiones que condujeron a la formación del grupo *Teneo*. No hay justificación lógica posible para que un Estado moderno como el nuestro se dedique a producir loza, muebles, ni otros muchos productos o servicios comercializables. Pueden existir —y de hecho existen— explicaciones históricas para la presencia del Estado como accionista en actividades que —aunque hoy no guarden carácter estratégico alguno— lo hayan desempeñado en etapas del pasado, a la espera de la oportunidad de reordenar adecuadamente tal presencia. Pero para lo que no existe justificación posible cuando se da esta circunstancia es para utilizar prerrogativas o preeminencias públicas que otorguen ventajas —respecto a los titulares privados de actividades competitivas— al ejercicio por parte del Estado de sus derechos como accionista.

El último paso para plasmar esta filosofía de considerar al Estado como inversor privado lo dio la Ley de Presupuestos de 1992, derogando la anterior Ley constitutiva del INI y obligando al grupo a operar bajo la legislación y los criterios estrictamente mercantiles, siguiendo con ello pasos ya dados anteriormente con el INH, Argentaria, las empresas de Patrimonio o —en otro orden de cosas y bajo otra tradición de empresas de capital y legislación mixta—, con Telefónica. Tan sólo la carencia de grupos privados españoles con larga tradición industrial ha hecho temer a algunos que sin el ejercicio de tales prerrogativas vaya a peligrar el diseño y la aplicación de estrategias de consolidación de estos grupos como tales grupos con personalidad propia, hasta el punto de que procesos de internacionalización como los que desarrollan Telefónica o Iberia, o políticas de racionalización como la que desarrolla Endesa (todas ellas sometidas al mismo tiempo a una dinámica de desregulación controlada) son a veces erróneamente consideradas como actuaciones de

política pública, cuando en realidad corresponden a estrategias industriales de esas empresas, sólo analizables y justificables en la medida en que operan bajo régimen mercantil estrictamente privado —y perfectamente equiparables con las estrategias internacionales de sus competidores—, por mucho que dos de ellas dispongan actual y provisionalmente de titularidad accionarial mayoritariamente pública. Con toda probabilidad, la estrategia de internacionalización de Iberia habría suscitado menos reticencias en algunos países receptores de sus inversiones si ya se hubiese iniciado su salida a bolsa, como es el caso de Telefónica, cuyo accionariado ha sido siempre mayoritariamente privado.

La nueva cultura para la empresa pública consiste en gestionar cada negocio y/o ubicarlo en manos de accionistas —o grupos accionariales— con el objetivo de que tenga el mayor valor posible, siempre y cuando éste sea consecuencia de las perspectivas del mayor desarrollo de esfuerzo industrial a largo plazo, cuyo efecto multiplicador beneficie a la industria española.

### **Conclusiones:**

#### **Calidad total, tejido industrial y cooperación empresarial**

La Ley de Industria española de 1992 proporciona el nuevo marco normativo postconstitucional para la actuación de todos los poderes públicos en materia de política industrial. Muchos de sus preceptos no son otra cosa que la institucionalización de una serie de políticas que han venido poniéndose en marcha a lo largo de estos últimos diez años. Hay que resaltar, por su carácter innovador, el significado del sistema español de seguridad y calidad industrial adoptado en la Ley —acorde con el nuevo enfoque comunitario en esta materia— que facilitará la incorporación del acervo fundacional del Mercado Unico Europeo en mate-

ria de seguridad industrial y la adopción de estrategias de calidad por parte de las empresas, imprescindibles para mejorar su competitividad en el nuevo espacio económico, así como la actuación coordinada de la Administración estatal y la de las Comunidades Autónomas.

El terreno de la calidad y la seguridad industrial es precisamente la tercera gran prioridad de la nueva política industrial (junto a la innovación tecnológica y la internacionalización de las empresas) y constituye el gran reto para nuestras empresas, obligadas como se encuentran a perfeccionar la búsqueda de su propia competitividad, avanzando desde las estrategias tradicionales de competitividad vía costes, propia de la fabricación de productos indiferenciados, hacia la mayor diferenciación y sofisticación de los productos y el aseguramiento de la calidad por procedimientos identificables para el consumidor de mercados globales, que al mismo tiempo busca su propia exclusividad. La consolidación del Sistema Español de Calidad y Seguridad Industrial, mediante el desarrollo de la Ley de Industria, la expansión del Plan Nacional de Calidad Industrial, y el fomento del Diseño Industrial a través del Plan de Promoción (PPDI 1992-1994), son los objetivos a cubrir. Mientras la política de calidad se dirige hacia las cualidades físicas y técnicas del producto y a los sistemas de gestión de las empresas (a través de las técnicas de «Gestión de la Calidad Total»), la de diseño pretende añadirle valor mejorando sus cualidades morfológicas, funcionales y estéticas, lo

---

***Existe un malentendido ideológico según el cual de la acción de los gobiernos en materia industrial resultan restricciones a la competencia.***

---

que se completa con una política de protección y difusión de la marca, la propiedad industrial y los modelos que identifican al producto. A lo largo del decenio 1982-1992 estas políticas, que se dirigían inicialmente en exclusiva a las PYMES manufactureras, han pasado a ser políticas generales de importancia creciente, para cuyo desarrollo resulta fundamental el fortalecimiento de un conjunto de organismos intermedios que son la columna vertebral del tejido industrial.

Finalmente hay que destacar que con la remisión al Parlamento del Proyecto de Ley de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) el Gobierno ha iniciado la renovación de toda la política dirigida específicamente a las pequeñas y medianas empresas en España. Una política de la que se habla mucho, porque se presta a las declaraciones ampulosas, pero para la que raramente se escuchan propuestas prácticas y operativas. Hay que tener en cuenta también que toda la política industrial —de carácter preferente aunque no exclusivamente horizontal— favorece objetivamente a las PYMES.

El acceso al crédito es la primera desventaja con la que se enfrentan las PYMES, a cuya insuficiencia de recursos propios y mayor dependencia de la apelación a fondos ajenos —que en un 80% provienen de la banca— se une una mayor carencia de garantías que ofrecer a las entidades acreedoras. La entrada en vigor de la nueva Ley para las SGR permitirá modernizar, fortalecer y ampliar el campo de actuación de estas instituciones, que cuentan ya con una sólida tradición de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, facilitando su acceso al crédito mediante avales mutualistas, aumentando su capacidad de negociación con el sistema financiero y abaratando el coste del dinero para ellas, y al mismo tiempo abriendo la posibilidad de que estas instituciones presten a las PYMES servicios financieros de todo tipo. Para fortalecer la

solvencia de las SGR se considerará gasto deducible el 75% de las dotaciones que se realicen al fondo de provisiones técnicas.

Al mismo tiempo que se avanza en la regulación legal de las SGR, el Gobierno ha adoptado el acuerdo de constituir una Sociedad de Refianzamiento de los avales concedidos por las mismas —en régimen solidario—, a partir de la ampliación de capital y la fusión entre la Sociedad Mixta de Segundo Aval y Sogasa, en la que participarán el IMPI, el ICO, las propias SGR y otras entidades financieras. Con ello se espera cuadruplicar el riesgo asumido por la nueva sociedad, de manera que entre 1993 y 1996 los créditos avalados por las SGR superen los 300.000 millones de pesetas, aumentando en un 50% respecto al cuatrienio anterior, con una reducción de un 30% en los costes de los avales para las empresas y con una expansión hasta 60.000 del número de PYMES beneficiarias del sistema.

Todo ello ha quedado globalizado en el Plan de apoyo a las PYMES recientemente aprobado por el Gobierno, en el contexto de la Iniciativa de Reactivación de la CE, que supone un paquete integrado de medidas de carácter financiero, fiscal y de creación de segundos mercados para estas empresas. Entre las medidas de apoyo financiero cabe mencionar el proyecto de préstamo global del BEI a las PYMES que, junto a la aportación española, significará la inyección de crédito a largo plazo por un monto de 50.000 millones de pesetas. Además, el ICO instrumentará otra línea de crédito de 100.000 millones durante el bienio 1993-1994, que llegará a las PYMES a un tipo de interés equivalente al MIBOR. En ambos casos las Comunidades Autónomas podrán colaborar con el ICO subsidiando el tipo de interés. En esa misma dirección actúa el nuevo programa de apoyo financiero (con bonificación por el PATI de seis puntos en el tipo de interés para una línea de crédito a largo plazo de 10.000 millones de ptas. du-

rante el bienio, abierta por el ICO en colaboración con las entidades de crédito), para que las PYMES se equipen con máquina-herramienta de alto contenido tecnológico. Este programa es al mismo tiempo una medida de fortalecimiento de las PYMES y de difusión del desarrollo tecnológico, como ya sucediera con su precedente durante los años ochenta, el plan CN 1.000.

Además, el plan de apoyo a las PYMES se fija como objetivo cuadruplicar los recursos de las sociedades y fondos de capital riesgo destinados al crecimiento y la expansión de las PYMES, reformando la regulación aplicable a estas instituciones, y fortaleciendo, el segmento de capital de arranque y creación de empresas mediante la dotación por el ICO de un fondo de 10.000 millones de ptas.

En cuanto a la potenciación de los recursos propios de las PYMES a través de segundos mercados, el Gobierno impulsará la implantación de un ámbito especial para la negociación en el mercado bursátil de los valores de las medianas empresas (entre 50 y 500 trabajadores), generalizando la experiencia que se desarrolla en la Bolsa de Bilbao, introduciendo las necesarias adaptaciones en los mecanismos de cotización y modificando los requisitos actualmente exigidos para la admisión de los valores a cotización, para adaptarlos a este tipo de empresas. Se regulará también la financiación a largo plazo mediante créditos participativos, que tienen la consideración de recursos propios de las empresas. Se estudia también

---

***La escasa concentración de capital industrial español dificulta el proceso de privatización de numerosas empresas de titularidad pública.***

---

la posibilidad de titulización de los créditos avalados por las SGR, para aumentar la liquidez y reducir el coste del crédito.

En lo relativo a las medidas fiscales de apoyo a las PYMES, se actuará en un doble frente: incentivos para la reuperación económica —que, por lo tanto, tienen carácter coyuntural—, junto a otros más duraderos que favorezcan el fortalecimiento de los recursos propios, la reinversión de los beneficios, la capitalización de estas empresas, así como su etapa de lanzamiento. Se actuará principalmente actualizando las tablas de amortización y aumentando en un 50% los coeficientes de amortización aplicables a las inversiones realizadas en el próximo bienio. Para las empresas que se creen durante el bienio se elimina el límite de cinco años para la compensación de las pérdidas en que incurran durante sus tres primeros años de funcionamiento, y se bonifica en un 20% durante tres años los rendimientos netos de la estimación objetiva por módulos. Para las empresas individuales se reduce, además, en un 10% los rendimientos netos de 1993.

Con carácter más general, la cooperación es el instrumento sobre el que gravita toda la política de apoyo a las PYMES, que constituyen la médula del tejido industrial español. Una cooperación que resulta operativa tanto en el plano comercial y exportador como en el tecnológico y en el estrictamente industrial. El Programa de fortalecimiento de los sistemas productivos locales (los *cluster* de M. Porter), lanzado en el seminario sobre experiencias de cooperación entre empresas a escala local (EXCEL), celebrado en la primavera de 1992, está mostrando el potencial que existe en un buen número de nuestros distritos industriales, de cuya extraordinaria vitalidad da cuenta su agresividad exportadora. Esa será en el futuro una línea de expansión de la política ejecutada por el IMPI, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los poderes locales, que servirá adicionalmente

para facilitar la utilización por parte de las PYMES del conjunto de los programas de política industrial.

Porque el posicionamiento de la empresa industrial en el mercado internacional no se deriva sólo ni principalmente de las ventajas en términos de coste —aunque ésta sea en el corto/medio plazo la variable crucial, como veíamos al comienzo de este artículo— sino, cada vez en mayor medida y a largo plazo, de la flexibilidad de su sistema organizativo, del desarrollo de procesos tecnológicos para usos específicos y de la cohesión socioindustrial del entorno. Este es el punto clave para dinamizar la ventaja competitiva de las PYMES, ya que su punto débil consiste precisamente en la incapacidad para internalizar toda una serie de funciones productivas indispensables. En la medida en que el sistema productivo local suple esta carencia, la pequeña empresa está en disposición de sacar el mayor partido de sus puntos fuertes. Es comprensible que todo ello sea del mayor interés para la política industrial española, ya que carecemos de grandes empresas multinacionales y nuestro tejido industrial se compone casi exclusivamente de pequeñas y medianas empresas.

Puede afirmarse sin exageración que se están configurando nuevos factores de competitividad vinculados a la flexibilidad organizativa, a la especialización, a la disponibilidad de recursos humanos convenientemente cualificados y de servicios industriales abundantes en el entorno local en el que se localiza la empresa.

La incidencia de la flexibilidad organizativa sobre la eficacia de los procesos productivos se está convirtiendo en la variable estratégica fundamental en el concepto de competitividad, entendida ésta como la capacidad de una empresa, o de un sistema de empresas, para mantener o ampliar su cuota de mercado. La competitividad-precio y la noción de ventaja comparativa están redu-

ciendo su importancia en el posicionamiento competitivo de la industria, en paralelo con el ascenso de las exigencias de diferenciación del producto y de adaptación a las necesidades específicas del cliente. La ventaja competitiva, por contraposición a la ventaja comparativa, es algo que se adquiere y que depende de una serie de factores sobre los que se puede incidir desde la propia empresa y a través de la política industrial. Desde esta perspectiva, la competitividad es el resultado de un conjunto de factores que inciden en su formación: es decir, de la capacidad de innovación de proceso y de producto y de la dimensión y consistencia de las economías externas a la empresa.

Las empresas que adoptan sistemas organizativos flexibles externalizan en el mercado las actividades complementarias a su actividad principal; proceso que comporta una expansión del mercado, un aumento de las relaciones de colaboración interempresariales y una alteración sustancial en la asociación de ideas convencional entre eficacia y gran empresa (esta última, de estructura más o menos enciclopédica).

Dentro de estas nuevas coordenadas, una economía mejora su competitividad si permite a las empresas acudir al mercado y facilita que se establezcan relaciones de cooperación entre ellas. Como señala el premio Nobel de Economía, Ronald Coase, ello supone «descubrir a las entidades con las que se desea operar, informarles de que deseamos establecer intercambios con ellas, y conocer las condiciones en que se deben efectuar las negociaciones». La gestión de todas estas relaciones puede generar costes no irrelevantes para las empresas. De este modo sólo en condiciones de economías externas potentes las empresas podrán adoptar sistemas organizativos flexibles a través del mercado. En ausencia de ellas se produce una reducción de la competencia, puesto que las empresas optan por evitar el mercado e internalizar tales funciones. Y en el

contexto actual de globalización de mercados, tal alternativa resulta claramente ventajosa para las grandes empresas —preferentemente multinacionales— que fabrican para mercados estandarizados.

Por eso mismo, y dadas las características de la realidad de la industria española, hay que potenciar con especial intensidad las economías externas industriales para favorecer la competitividad de nuestras PYMES. Se trata de fomentar la cohesión industrial del entorno territorial para favorecer la aparición de sistemas productivos locales a través de la cooperación entre empresas.

Ya contamos con indicios de que ese es uno de los caminos a seguir: los estudios sobre organización y localización industrial en España muestran que se están produciendo cambios sustanciales en el mapa industrial, de modo que las zonas que gozan de fuertes externalidades positivas ofrecen un mayor dinamismo en la creación de nuevas industrias y de empleo que aquellas que padecen deseconomías externas derivadas de la presencia exclusiva de grandes plantas industriales, escasa cultura industrial, falta de cohesión social y de iniciativa empresarial local, bajo nivel de formación en la mano de obra, escasa oferta de servicios a las empresas, débiles infraestructuras y problemas medioambientales.

La nueva organización industrial supone un considerable aumento de la complejidad debido al nuevo contexto de la globalización. Para captar los efectos *feed-back* de la demanda sobre la oferta hay que fortalecer la flexibilidad y la versatilidad organizativas y productivas. Ello implica actuar sobre los factores económicos institucionales, culturales y sociales del territorio que condicionan la organización de los sistemas productivos.

La política industrial española está especialmente concebida para mejorar el en-

---

***Toda la política  
industrial favorece  
objetivamente a las PYMES,  
médula del tejido industrial  
español.***

---

torno de la empresa mediante un conjunto de planes horizontales. Hemos pasado de una concepción asistencial y, en ocasiones, sustitutiva de la iniciativa privada en sectores mal denominados básicos o estratégicos, a una de fomento de los factores de formación de la competitividad. Este enfoque activo, positivo, abierto y basado en la subsidiariedad, pretende mantener un entorno competitivo y una cohesión socioindustrial como condiciones estables a medio y largo plazo para alcanzar una economía de mercado eficiente.

Las actuaciones de promoción e innovación tecnológica —de proceso y de producto—; la política de formación de capital humano; la reducción de las asimetrías in-

formativas a través del sistema de información empresarial; los programas de diseño, calidad y seguridad industriales; el fomento de la cooperación interempresarial, tanto en redes locales como a través de consorcios de exportación y en los programas tecnológicos-industriales transnacionales, y, finalmente, la creación de una base tecnológica y de un entorno industrial respetuoso del medio ambiente, son las principales características que definen la orientación de nuestra política industrial, en clara consonancia con la concepción de esta política incluida en el nuevo Tratado de la Unión Europea.

Es decir, el posicionamiento competitivo de las empresas no se aborda desde una óptica exclusiva de precios y costes, sino que se concede un lugar principal a otros factores de competitividad, la mayoría de los cuales ofrece un espacio considerable para la cooperación interempresarial y tiene una importante vertiente territorial, por lo que todos los programas disponen de instrumentos para fortalecer la infraestructura tecnológica, los servicios externos de calidad y seguridad industriales, así como la implantación en el exterior.