

# LA INDUSTRIA ESPAÑOLA Y LA COMPETITIVIDAD

Resumen del Discurso de Recepción del Académico de Número

EXCMO. SR. D. JULIO SEGURA SÁNCHEZ\*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, la industria y la competitividad se han convertido en protagonistas del debate económico en nuestro país. Por una parte, la crisis iniciada a comienzos de la década de los años setenta ha sido, en diversas ocasiones, calificada como crisis industrial. Por otra, los intensos procesos de reconversión llevados a cabo por las economías occidentales y en particular por la Comunidad Europea (CE), se han centrado en gran medida en los llamados sectores industriales maduros, afectando de forma duradera al empleo y la producción industriales. Por último, el propio peso relativo de la industria en el conjunto de los sectores productivos se ha reducido significativamente a lo largo de la crisis, dando lugar, incluso, a discusiones sobre la terciarización de las economías avanzadas y la posible desindustrialización de las economías más afectadas por la crisis.

## LA COMPETITIVIDAD Y SUS FACTORES DETERMINANTES

### Un objetivo de crecimiento sostenible

El objetivo de una economía como la española no puede ser otro que tratar de mantener el *máximo ritmo de crecimiento sostenido*, que minimice las oscilaciones cíclicas en el marco de las reglas de la CE: *máximo, sostenible* con *escaso componente cíclico*.

---

\* Sesión del 11 de febrero de 1992.

En cuanto al *crecimiento máximo* significa mayor renta, riqueza y empleo. Una economía que crezca durante un quinquenio al 4 por ciento tiene menos inconvenientes para mantener el ritmo de crecimiento que si lo hace los dos primeros años al 7 por ciento y los tres siguientes al 2 por ciento.

Más conflictivo es el de la *sostenibilidad de la tasa de crecimiento*, referida a la necesidad de mantener dentro de ciertos límites los desequilibrios macroeconómicos básicos y, en particular, la tasa de inflación y los déficit público y exterior. En nuestro país hay quienes piensan que la inflación es la prioridad básica de la economía española. Aunque tanto los valores como la prioridad relativa de los desequilibrios sea un tema opinable, su discusión puede disciplinarse teniendo en cuenta dos principios: que un país no puede mantener de manera indefinida un consumo de recursos superior al volumen de los mismos que es capaz de generar y que no es deseable llegar a situaciones de déficit público y/o exterior que técnicamente se denominan explosivas.

*La idea de no explosividad de los déficit* consiste en la necesidad que tiene el déficit público de financiarse mediante la emisión de deuda que trae consigo una carga por intereses. Si la cuantía de éstos aumenta a una tasa superior a la del crecimiento estable, la situación no será sostenible. No es fácil determinar si una economía cualquiera, y en concreto la española, se encuentra en situación explosiva porque los estudios empíricos son escasos y con frecuencia susceptibles de interpretaciones alternativas.

Por lo que se refiere al *déficit público*, la determinación del carácter explosivo es más compleja porque tiene implicaciones directas respecto a la factibilidad de las políticas monetarias que lo acompañan.

Por lo que se refiere al *déficit exterior*, la clave para su caracterización depende de tres causas: el aumento de la demanda de consumo, la pérdida de competitividad y el aumento de la rentabilidad del capital, siendo las dos primeras causas negativas, pero la tercera positiva, que hace que la situación conjunta actual española sea, muy posiblemente, sostenible. La conclusión esencial es, por tanto, que *la tasa de ahorro y la capacidad exportadora son las variables clave de las que depende el sostenimiento de un alto ritmo de crecimiento de la renta y la riqueza españolas*. Este carácter crucial de las exportaciones para poder sostener altas tasas de crecimiento no es un fenómeno nuevo en la economía española.

## **La competitividad y su medición**

La mejor medida de la competitividad es el propio comportamiento de las exportaciones, y *la medida más correcta de la competitividad es la relacionada con el comportamiento efectivo de las exportaciones netas o de la capacidad de venta de los productos*. Para aproximar esta variable por medio del comportamiento de los costes o los precios, es preciso que se cumplan dos supuestos:

*Supuesto 1:* que los costes se transmitan de forma perfecta a los precios de venta, y

*Supuesto 2:* que la competencia internacional se guíe fundamentalmente por los precios de venta.

### **La evolución de la competencia internacional**

En las tres últimas décadas, la competencia internacional ha experimentado cambios muy profundos que han afectado a las estrategias de actuación. Los factores más importantes en la explicación de estas modificaciones son *el cambio tecnológico acelerado y la concentración y transnacionalización de los negocios*. El primero, con su capacidad, entre otras, de alterar con rapidez la localización de los montajes haciendo técnicamente factible la explotación casi inmediata de las ventajas del mercado, y el segundo, porque la internacionalización de las empresas principales de los sectores clave convierte a las empresas en interlocutores privilegiados de los gobiernos nacionales, y genera grandes facilidades de apropiarse para la casa matriz de la mayor parte del valor añadido de los procesos productivos gracias a las posibilidades de mantener en territorio nacional las actividades de alto valor añadido, y también de evadir las legislaciones nacionales sobre precios de transferencia, repatriación de beneficios, porcentajes de producción de origen nacional y un largo etcétera.

Estas dos grandes tendencias han tenido lugar en el marco de una economía mundial caracterizada por los siguientes elementos:

En primer lugar, una mayor fluidez de los mercados internacionales de capitales y, aunque en menor medida, la apertura de los mercados nacionales, de forma que el resultado global ha sido una superior movilidad de los factores productivos.

En segundo lugar, y relacionado con el punto precedente, dentro de la estructura de costes de las empresas se ha producido un aumento del peso relativo de los costes de capital. La crisis ha traído consigo la conversión de la estructura financiera en una variable estratégica fundamental, conduciendo no sólo a la aparición de nuevas técnicas de desintermediación, que con frecuencia se han mostrado desestabilizadoras en términos globales, sino, también, a una cierta bancarización de la industria.

En tercer lugar, la expansión relativa del comercio mundial se ha producido en un mundo en el que las barreras arancelarias se han hecho progresivamente menos importantes, lo cual no implica que el comercio mundial sea ahora más libre.

En cuarto lugar, las economías nacionales se han hecho progresivamente más semejantes en aspectos curciales.

Todo este conjunto de factores ha conducido a un *fuerte incremento de la lucha por capturar mercados internacionales, no siempre instrumentada en términos de prácticas competitivas; a un cambio significativo en las ventajas comparativas, y a la modificación de las formas de competir, perdiendo los costos y los precios de venta peso relativo frente a otras variables.*

En resumen, los cambios experimentados por la competencia internacional en las dos últimas décadas parecen arrojar evidencias significativas en contra del Supuesto 2 antes formulado. Una correcta lectura de esta conclusión, particularmente pertinente para el caso de la economía española, no permite concluir que los costes y los precios son factores secundarios de competitividad, sino tan sólo que existen otros elementos, ligados a comportamientos estratégicos que tienen un peso creciente en el comercio internacional.

## **El comportamiento de la industria española**

Un análisis modestamente desagregado —trece sectores no energéticos— de la competitividad y la capacidad exportadora de nuestra industria, realizado en el Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública para el período 1978-1988, detecta la existencia de unas actividades en que costes y precios se han comportado de forma opuesta y otras en que lo han hecho en forma paralela. Las dos conclusiones que se deducen sólidamente de esta evidencia para la economía española a lo largo de once años —que incluyen un período de profunda depresión, otro de intensa reconversión industrial y uno de fuerte expansión— son:

1. en muchas actividades industriales, el comportamiento de los costes no se transmite a los precios, y
2. en muchos sectores costes y precios no son variables cruciales en la determinación de la competitividad.

Un primer corolario de todo lo que antecede en este subepígrafe es claro: la competitividad es *una variable compleja que depende de muchos factores que tienen que ver no sólo con costes y precios, sino con comportamientos estratégicos de las empresas, y ventajas de coordinación y configuración de las organizaciones*. Un segundo corolario, derivado del anterior, es también inmediato: *las políticas de mejora de la competitividad que sólo se fijan en los costes y precios son insuficientes y, además, cabe suponer que generarán sesgos de eficiencia que, dependiendo de la intensidad con que se apliquen, pueden convertirlas en inútiles, si no perjudiciales*.

## **UNA PANORÁMICA DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA**

### **Las «especificidades» de la economía española**

Cuando se discute sobre la economía española, y en particular sobre la industria, existe una marcada tendencia a considerar que constituye un caso muy peculiar dentro del conjunto de las economías occidentales desarrolladas. Es cierto que presenta, como todas, rasgos característicos, pero no lo es que haya tenido una evolución ajena

a la del resto de los países de nuestro entorno. Expresado de forma más coloquial y ucrónica, la economía y la industria españolas constituyen un modelo bastante típico de lo que sería otro país europeo cuya renta per cápita fuera el 75 por ciento de la media de la CE.

En las características diferenciales se encuentran las raíces de la debilidad de nuestra estructura productiva. Sólo tres tienen una importancia destacable:

1. El proceso de industrialización español se inició en la década de los años cincuenta en un régimen autárquico.
2. La coincidencia de la crisis económica de los años setenta con una crisis política interna de transición de la dictadura a la democracia.
3. La debilidad del sector público español, que no ha acumulado a lo largo de más de dos décadas —como los países centrales de la CE— la mitad de la renta nacional en forma de capital público.

### **La industrialización autárquica y el crecimiento protegido**

El final de la guerra civil planteó al llamado Nuevo Estado la necesidad de reconstruir el tejido productivo nacional sobre dos elementos básicos: el aislamiento internacional y la neutralidad en la segunda guerra mundial, y la ideología del régimen, influida por el fascismo, que mostraba una clara animadversión hacia el capitalismo y una desconfianza radical respecto a la iniciativa privada. Estos dos elementos favorecieron la idea de reconstrucción económica sobre la base de la iniciativa pública y en régimen autárquico.

En 1941 se crea el principal instrumento de industrialización de carácter público: el Instituto Nacional de Industria (INI). Una valoración global de la misma en este período proporciona dos características de la estrategia de industrialización.

La primera, de interés más abstracto, es que el proceso se lleva a cabo dentro de un marco centralizado, o sobre la base de empresas de titularidad pública creadas o adquiridas a la iniciativa privada. Esta característica no es privativa de la economía española en esos años.

La segunda es más sustantiva, pues tuvo un peso crucial en la aparición de algunos de los problemas estructurales que, incluso hoy día, caracterizan nuestro tejido productivo: *la industrialización se llevó a cabo durante dos décadas en régimen autárquico, al margen de la competencia internacional.*

En concreto, seis problemas son fundamentales desde este punto de vista:

- I. Series de producción corta.
- II. Persecución de objetivos cuantitativos de producción.
- III. Hipertrofia de los sectores básicos en relación con los de productos intermedios y bienes finales.

- IV. Insuficiencia aguda de recursos financieros.
- V. Reserva del mercado interior para los productos nacionales mediante un fuerte aparato protector.
- VI. Sesgo antiexportador del modelo de crecimiento hacia dentro, de sustitución de importaciones.

Pese a todo, a partir de 1950, se produjo en España un importante proceso de industrialización, reflejado, por ejemplo, en el cambio de la estructura de la población activa española, que en 1950 estaba dedicada en un 50 por ciento a la agricultura y en una cuarta parte a la industria, y diez años después había perdido ocho puntos porcentuales en el sector primario (situándose en el 41,7 por ciento) y ganado más de seis en las actividades industriales (31,8 por ciento).

Sin embargo, a partir de 1956 la situación empeoró de forma radical y obligó al nuevo gobierno nombrado en 1957 a tomar un primer paquete de medidas estabilizadoras que, pese a ir en la dirección adecuada, se mostraron insuficientes ante la gravedad de la situación económica. El Plan de Estabilización supuso el final de la autarquía para la economía española, y la consiguiente apertura al exterior de la misma permitió la importación de los bienes de equipo, la tecnología y los recursos necesarios para modernizar la economía y sostener ritmos de crecimiento de la producción importantes.

A partir de 1964, el proceso de apertura de liberalización se quebró parcialmente, porque el nuevo gobierno instauró un nuevo tipo de dirigismo económico por medio de los Planes de Desarrollo, basados en la orientación del modelo francés de planificación indicativa y que implicaban, desde el punto de vista industrial, la aceptación explícita por vez primera en la economía española del *principio de subsidiaridad del sector público*, y, por tanto, el reconocimiento de la iniciativa privada como motor fundamental de la economía, pero en un marco de fuerte intervención.

Como es bien sabido, la economía española experimentó en la década de los años sesenta unos ritmos de crecimiento desconocidos hasta esas fechas y que se sitúan, por media, entre los más elevados del mundo. Entre 1960 y 1974, la producción industrial creció a una media anual del 9 por ciento, siendo la principal responsable de que la renta per cápita lo hiciera al 7 por ciento y las exportaciones se expandieran a más del 14 por ciento.

Pero esta etapa no afrontó los desequilibrios estructurales. Se aplicó una política de *stop and go* en la que se encuentran resumidos varios males endémicos de la economía española: El esquema de las oscilaciones cíclicas fue siempre el mismo: fuertes tasas de crecimiento que provocaban tanto tensiones inflacionistas considerables como un acelerado deterioro de la balanza comercial por la fuerte propensión a importar. Cuando los elementos que financiaban el desequilibrio comercial —remesas de emigrantes, ingresos por turismo y entradas de capital— eran insuficientes, se tenía que poner en marcha una política de demanda depresiva caracterizada por restriccio-

nes cuantitativas al crédito, elevaciones del tipo de interés, topes salariales, depósito previo a las importaciones e, incluso, devaluaciones que perseguían recuperar la competitividad perdida.

¿Cuál fue el tipo de industria y de sector exportador a que dio lugar el proceso de crecimiento descrito? La serie de estudios realizados por la Fundación Empresa Pública permiten detectar y cuantificar algunas características relevantes.

En primer lugar, *el cambio tecnológico y su difusión* tuvieron lugar a través de actividades muy concretas: la industria química, las manufacturas metálicas y la energía. En segundo lugar, *la composición sectorial de la industria* cambió en forma sensible, dando lugar a una estructura macrocéfala. En tercer lugar, y muy relacionado con las dos anteriores, se produjo un importante aumento de las importaciones de bienes intermedios. Esto tuvo un *efecto muy negativo sobre la capacidad de generación neta de divisas de las exportaciones*. Esta capacidad muestra una disminución continuada, ya que con la tecnología de 1962 las exportaciones españolas de 1975 incorporaban un 25 por ciento más de importaciones intermedias. En cuarto lugar, la economía española se especializó en *exportaciones de bajo contenido tecnológico basadas en las ventajas de mano de obra barata y recursos naturales*. Por último, en quinto lugar, se produjo un *intensísimo proceso de ahorro de trabajo*.

En resumen, *el sector industrial español* sobre el que se basó en gran parte el crecimiento económico del período 1960-75, se configuró como un *conjunto de actividades descompensado en contra de los sectores de bienes intermedios y finales, intensivo en el uso de energía, con muy escasa capacidad de generación de empleo y con una creciente dependencia técnica e importadora del exterior*. No es difícil concluir de esta descripción la idea de una industria especialmente vulnerable a una crisis de las características de la década de los años setenta.

### **El desfase cíclico durante la crisis**

La crisis que hizo eclosión en el mundo en 1973 con la espectacular subida del precio de los crudos y de algunas materias primas de carácter estratégico, tuvo su origen en un complejo conjunto de factores. Pero, desde el punto de vista más específicamente industrial, lo crucial fueron los altos precios de la energía, que, unidos a una intensificación de la concurrencia en los mercados internacionales provocada por la necesidad de reciclar los petrodólares, afectaron de forma esencial a los denominados sectores maduros de los países más desarrollados, tales como la siderometalurgia, la construcción naval, los bienes de equipo y los textiles por diversas causas.

La situación española al comienzo de la crisis, además de los problemas económicos ya mencionados en el epígrafe 3.2, sufría una extrema debilidad producto de la descomposición del régimen franquista, lo que dificultó notoriamente el ajuste y aumentó sus costes. Pese a todo, la crisis en su conjunto no afectó de modo cuantitativo en mayor medida que a la media de los países de la CE. *La diferencia esencial radicó en el perfil*

*temporal y la duración de la crisis.* En resumen, el ciclo industrial español se caracterizó por una tardía asunción de la misma, difiriendo y ampliando los costes totales del ajuste, lo que trajo consigo la vinculación, sin solución de continuidad, de las crisis de 1973 y 1979, y un inicio muy tardío de la recuperación. Los gobiernos de 1973-1977 mantuvieron una política económica de signo cambiante, compensatoria en 1974, restrictiva en términos monetarios y fiscales en 1975 y permisiva hasta mediados de 1977. El resultado fue un fuerte desequilibrio exterior, el retraso de los ajustes reales y una inflación galopante, que en 1977 se situaba en una tasa anual cercana al 30 por ciento.

A mediados de 1977 se dispuso de un diagnóstico adecuado de la crisis y de la terapia a emplear, sintetizados en los planes de saneamiento y reforma negociados en los Pactos de la Moncloa. Pero a partir de 1978, y sobre todo en el bienio negro 1981-1982, la crisis se agudizó notablemente.

Centrándonos en los aspectos industriales, *las políticas instrumentadas desde 1974 hasta 1983 se caracterizaron por su tardía aplicación, su carácter defensivo y su incompetencia técnica.* Tardía aplicación de los planes de reconversión industrial, carácter defensivo por congelar la situación de los sectores industriales más afectados por la crisis, poco hincapié en el ahorro energético, proyección de consumos sobredimensionados, y construcción de centrales que condujeron a enormes costes y desequilibrios financieros del sector pocos años después. Incompetencia técnica fácil de demostrar recordando que el Decreto-Ley de reconversión de 1981 omitió toda referencia a los temas de tecnología, innovación y gastos en I+D, aspectos centrales de cualquier plan de reconversión.

En resumen, a finales de 1982 la economía española se encontraba en la peor situación desde 1977. Hasta 1983, España no tuvo un gobierno políticamente fuerte y dispuesto a aplicar de forma estable una estrategia económica definida. Los costes de la crisis fueron aceptados plenamente y asumida la tarea de reconversión en un marco de aceptable disciplina económica. El período se puede describir como estando presidido por la puesta en práctica de una política macroeconómica ortodoxa de financiación del déficit público y de reducción de los desequilibrios básicos, que eran muy profundos.

Desde el punto de vista más estrictamente industrial, la tarea fundamental fue *el comienzo de la reconversión industrial y el ajuste energético* como operaciones globales. Un problema de importancia que se abordó fue el de la *reforma de la empresa pública industrial.* En 1983 se acometió la reconversión industrial, si bien con un planteamiento de saneamiento más que de reforma. Aunque el balance en su conjunto sea positivo, cabe plantearse *algunos problemas derivados del gradualismo* con que se llevó a cabo: afectó al tamaño del déficit público y mostró una fuerte tendencia a la baja. Por último, siendo efectiva en cuanto a la reducción de plantillas y saneamiento de las empresas, no logró uno de sus objetivos últimos, posiblemente inalcanzable en un trienio, que era, en síntesis, reducir el carácter restrictivo del crecimiento del sector exterior.

## **Una nota sobre la debilidad del sector público**

Ya en la década de los sesenta, los países más avanzados habían comenzado a experimentar un cambio en la composición de su gasto público, a la que no fue ajena la economía española. En una etapa de fuerte crecimiento económico, las sociedades occidentales empiezan a demandar del sector público una mejor provisión de servicios como educación, sanidad, lo que aumenta fuertemente su peso en el presupuesto. Los precios de los servicios públicos crecen más deprisa que la tasa de inflación, por lo que su participación tiene un componente de crecimiento automático. Cuando estos factores se hicieron presentes, con intensidad variable, en la economía española, el gasto público se orientó hacia las transferencias y no hacia la acumulación de capital.

Siendo insatisfactoria la oferta de bienes públicos, es más importante, desde el punto de vista de la competitividad industrial, que los gastos de las AA.PP. españolas en capital siguieran una clara línea descendente desde 1960, en que representaban la cuarta parte del gasto total hasta que en 1980 apenas sobrepasaron un raquíto 10 por ciento. Esto implica una aguda insuficiencia en transportes, comunicaciones, base tecnológica, etcétera, que constituyen elementos de reducción horizontal de costes de producción y factores de localización industriales cruciales para la mejora de la competitividad.

## **La situación actual de la industria**

A comienzos de 1986 se puede considerar acabado el grueso del proceso de reconversión y de modernización institucional que permiten la plena integración en la CE. La recuperación iniciada en 1986 se manifestó con especial fuerza en tres componentes de la demanda global: los bienes de consumo duradero, la demanda de bienes de equipo y la construcción.

Sin embargo, *la persistencia de desequilibrios sectoriales es notable*. Un cuatrienio de fuerte crecimiento ha conducido a una senda de expansión no sostenible, debido, fundamentalmente, a la acumulación de importantes déficit exteriores, a la escasa generación de empleo y a la persistencia de un diferencial de inflación que se debe a unas actividades de servicios no sometidas a competencia exterior. Romper el comportamiento oligopolístico de estos sectores se convierte en un objetivo muy importante para la competitividad de nuestra industria. La lista de sectores con buenas perspectivas y con malas es suficientemente significativa. El excelente comportamiento de la inversión directa extranjera, que ha permitido financiar los déficit exteriores, parece deberse a la base de penetración en el mercado de la CE que la economía española supone para las transnacionales extracomunitarias, gracias a la existencia de una legislación más liberal respecto al capital extranjero, a la existencia de ventajas relativas de costes laborales, a la expectativa de un mercado interior creciente durante bastantes años a ritmos superiores a la media de la CE y a las futuras reducciones de

costes de bienes intermedios derivados del desarme arancelario definitivo a comienzos de 1993. Ventajas todas ellas características de un país del grupo débil dentro de la CE.

En resumen, la industria española presenta un conjunto de problemas de carácter estructural, responsables de la baja competitividad de la misma:

- I. Escasa dimensión de las empresas industriales, que dificulta la realización de economías de escala.
- II. Carencia de multinacionales.
- III. Nivel tecnológico deficiente.
- IV. Reducido nivel de autofinanciación.
- V. Escasa formación de la mano de obra y carencia general de sistema de formación interna.
- VI. Deficiente infraestructura civil.

## **LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y LA COMPETITIVIDAD**

Existen cuatro políticas macroeconómicas, de carácter agregado: *cambiaria, fiscal, monetaria y de rentas*. Algunos aspectos de cada una de ellas puede influir sobre la competitividad. El uso exclusivo o preferente de políticas macroeconómicas puede constituir una estrategia inadecuada que puede conducir a resultados finales incluso opuestos a los buscados.

La *política cambiaria* es la que puede afectar de forma más directa a las exportaciones por la vía del abaratamiento mediante una devaluación. La observación del comportamiento de la peseta dentro del SME en el último año permite arrojar dudas razonables respecto a lo adecuado de la paridad de la misma. Incluso admitiendo que la decisión de fijar la paridad al nivel que se hizo cuando España se incorporó a la banda ancha del SME fuera correcta, una opción que parece adecuada en términos de competitividad real sería el *relineamiento de la paridad de la peseta cuando se produzca la entrada de la misma en la banda estrecha del mecanismo de cambio*.

Posiblemente lo más significativo de las políticas macroeconómicas sea la combinación entre la monetaria y la fiscal y los efectos negativos sobre la competitividad de una política fiscal laxa y una monetaria muy estricta.

Una reducción de la inflación por la vía exclusiva de la política monetaria implicaría *cuantiosas y continuadas transferencias de renta* de la industria —y de la agricultura— hacia estos servicios protegidos de la competencia, transferencias no derivadas de la eficiencia de los mismos, sino del ejercicio de poder de mercado.

El segundo efecto nocivo radica en que las políticas horizontales de demanda restrictivas tienen para la economía española unos *costes en términos de desempleo muy superiores a los de otros países de la CE*. La mejor combinación sería una *política*

*fiscal estricta* combinada con *una política monetaria menos rigurosa que favorezca la inversión productiva*.

Posiblemente lo más que puede demandarse, desde el punto de vista de la competitividad, es que la política fiscal y la monetaria reduzcan los gastos de capital, y la de rentas, los de trabajo. Articulación que en la economía española parece particularmente difícil de lograr por la tendencia a tratar de compensar las insuficiencias de unos tipos de políticas con dosis excesivas de otras.

Todo lo anterior no debería interpretarse como una defensa de políticas agregadas laxas, sino, más bien al contrario, como un conjunto de argumentos en favor de que *no se pida a las políticas macroeconómicas que logren objetivos para las que no están diseñadas*.

## COMPETITIVIDAD Y POLÍTICAS MICROECONÓMICAS

La forma de aproximarnos al problema será preguntarse qué puede hacer la política microeconómica para conseguir:

1. reducciones de costes;
2. una transmisión más correcta de costes a precios, y
3. mejorar los factores de competitividad distintos de los precios.

### Políticas reductoras de costes

Tres aspectos tienen relevancia: las políticas destinadas a *fomentar la innovación tecnológica*, las medidas tendentes a favorecer la *realización de economías de escala* y *el mejor funcionamiento de los mercados de factores productivos*.

Las primeras consisten en la *concesión de ayudas públicas al sistema ciencia-tecnología*. Respecto a la innovación tecnológica y los gastos I+D, ningún país, puede sostener a la larga un buen sistema de tecnología aplicada sin un substrato de investigación básica, pero desde el punto de la competitividad es mucho más importante el acceso a la tecnología y, sobre todo, su asimilación que la capacidad de generar investigación básica. En el tema de innovaciones se tiende a hacer un hincapié relativo en las del producto, pero se descuida que las del proceso son, al menos, tan importantes como aquéllas.

En el tema de la posible *realización de las economías de escala* lo fundamental es el tamaño de las empresas, que no es condición suficiente, pero sí necesaria. Resulta importante tratar de facilitar los procesos de concentración de capital industrial siempre que conduzcan a la creación de verdaderas corporaciones industriales.

El tercer tipo de medidas que puede ayudar a mejorar los costes de las empresas

españolas es un *funcionamiento más eficaz de los mercados de factores*. Señalaré tres problemas del mercado de trabajo.

El primero es el grado de centralización de la negociación colectiva, favorecida en parte por la peculiar estructura de la afiliación sindical que, además de ser escasa, tiene mayor peso en la empresa pública.

El segundo proviene del inevitable carácter corporativo de los sindicatos, procedente de que los contratados temporales presentan tasas de afiliación mínimas y que los parados no pueden sindicarse. Esto arroja un resultado final de un núcleo duro de trabajadores con contratos permanentes, y otro blando de trabajadores abocados a tener a lo largo de su vida laboral contratos temporales con una duración media en torno a los veinte meses.

Un último problema, de tipo más técnico, es el de las modalidades de contratación. Sería necesario un cambio en el sistema de incentivos a la formación que estos contratos incorporan, no ligándolos a la reducción de cuotas empresariales a la Seguridad Social, sino a la realización de una labor de formación efectiva.

### **Mejora de la transmisión de costes a precios**

El primer problema radica en el *comportamiento de los sectores acorazados frente a la competencia*, ya enumerados en el epígrafe 4. En último extremo, la estrategia debería consistir en favorecer la entrada en el sector de nuevos competidores, fomentar la competencia potencial y en el caso en que sea imposible aumentar la oferta, regular los precios de dichos servicios.

El segundo tipo de medidas tiene que ver con la posibilidad de evitar comportamientos estratégicos. En una economía de mercado esto es muy complejo, ya que el propio mercado genera incentivos a los comportamientos estratégicos por parte de las empresas. El único instrumento disponible es el Tribunal de Defensa de la Competencia y su mayor eficacia.

El último aspecto es el relativo a la revisión de los *sistemas de determinación de precios administrados y de tarificación de los servicios públicos*. En lo esencial, los objetivos a perseguir serían que las tarifas reflejaran adecuadamente los costes de producción, minimizando las subvenciones implícitas y cruzadas, y que generaran incentivos a la reducción de costes. Se trata de temas de alguna complejidad técnica que no es éste lugar para discutir.

### **Políticas que inciden sobre otros factores**

El primer elemento de este tipo de políticas ya se ha tratado en el epígrafe 5.1: la política de *innovación y asimilación tecnológica*. El segundo instrumento fundamen-

tal es el relativo a la *internacionalización*, que abarca varios aspectos, entre ellos, la escasa experiencia de las empresas españolas en el establecimiento de redes comerciales en el extranjero y la consiguiente tendencia a dejar sus exportaciones en manos de representantes, y, por otra parte, se encuentra el tema de la escasísima exportación de capital unido a la carencia de empresas multinacionales de matriz española. La transnacionalización es imprescindible para estar presente en muchos mercados internacionales y, dada la situación actual, las únicas estrategias factibles son la toma de participaciones minoritarias con empresas líderes extranjeras y las *joint ventures*. El tercer elemento es el relativo a la *calidad*, que depende crucialmente del cumplimiento de complejas reglamentaciones. En consecuencia, temas como las técnicas de control de calidad, calibración, homologación, etc., deberían ser objeto de fomento por parte de la Administración. El cuarto punto a señalar es el que se relaciona con los *procesos de formación de la mano de obra*.

### **La competitividad y el sector público industrial**

Las dos mayores concentraciones de capital industrial español, el INI y el INH, son públicas. Si la economía española debe fomentar la concentración de capital, el objetivo de gestión eficiente de las empresas públicas es de gran importancia. Es un tema complejo que, con frecuencia, se ideologiza, dando lugar a supuestas soluciones que proponen la privatización universal. Los argumentos se apoyan en alguna o en varias de las siguientes afirmaciones:

- a) La empresa pública es menos eficiente que la privada.
- b) En un sistema económico como el español, lo que tiene que justificarse es la existencia de empresas públicas.
- c) Privatizar permite reducir el déficit público.

Respecto al problema de la eficiencia relativa, el tipo de problemas que plantea la gestión de la empresa pública tiene que ver, por una parte, con su tamaño y, por otra, con la escasa sensibilidad que respecto a la rentabilidad del capital tiene su accionista. Estudios recientes demuestran que el elemento crucial para valorar la eficacia de las empresas es su grado de protección frente a la competencia, pero no su titularidad. En cuanto a la escasa sensibilidad de los propietarios al rendimiento del capital, existe la posibilidad de quiebra de las empresas, que constituiría una igualación en las condiciones de funcionamiento de las empresas públicas y privadas que acabaría con una discriminación de las primeras y disciplinaría a todos los agentes implicados en su funcionamiento.

Respecto al argumento de la necesidad de justificación, carece de sentido: tanto la Constitución española como el Tratado de Roma admiten la existencia de empresas públicas. Los gobiernos tienen la responsabilidad política de gastar bien el dinero de los contribuyentes, pero eso tiene que ver con el gasto público en general.

Por último, el argumento de privatización es ahora fácil de discutir como solución técnica o científica. Si no existen diferencias por la titularidad, sólo un criterio ideológico puede pretender tal fin. En cuanto al argumento de ayuda a la solución del déficit público, hay que tener en cuenta que en una economía de mercado una empresa se vende por su valor capital, y si obtiene pérdidas y carece de futuro, sólo puede venderse entregando además al adquirente el valor actualizado del flujo de pérdidas futuras esperadas, lo que tiene efectos negativos sobre el déficit, aunque se mantenga estable la situación patrimonial del sector público. Los privatizadores, cabe suponer, defienden la privatización de las empresas con beneficios. Eso mejoraría el déficit de hoy, pero el día de mañana el Estado dejará de ingresar los beneficios que obtenía antes de la venta.

En resumen, si el objetivo es mejorar la eficiencia y el déficit público, lo mejor es permitir quebrar a las empresas sin posibilidades de negocio y mantener en manos públicas la gestión de las beneficiosas cuando se realiza de forma eficaz. Y en caso de que no se permita la quiebra, aplicar lo que he denominado el principio de demarcación estricto de actividades y eliminar el doble marco legal, de forma que las empresas que se mantengan abiertas con pérdidas inevitables por razones de tipo político o social, sean objeto de contratos-programas subvencionados por el Estado y encargados en su gestión a una agencia especializada.

Las empresas públicas que forman el grupo de oportunidad en el grupo INI y el grupo INH constituyen un activo industrial y empresarial para la economía española, que se encuentra plenamente en la línea estratégica de las políticas tendentes a la mejora de la competitividad.