

LA POLÍTICA INDUSTRIAL FRENTE A LA CRISIS

En el presente trabajo **Guillermo de la Dehesa** se enfrenta con un tema central de la crisis económica, reivindicando el importante papel que corresponde a la Política Industrial en la actual coyuntura económica española. Para que ésta pueda ser efectiva, el autor sostiene que es necesario que se cumplan dos condiciones: por una parte, que la Política Industrial deje de ser el cajón de sastre de toda una serie de medidas inconexas referentes a la industria, para convertirse en una política finalista que coadyuve a los fines genéricos de la Política Económica; y, por otra parte, que participe en plano de igualdad con las otras políticas en la asignación de medios afines en función de la idoneidad de su arsenal instrumental para conseguir metas específicas.

DESARROLLO INDUSTRIAL Y CRISIS ECONOMICA EN ESPAÑA

HABLAR de la política industrial en su versión de política anticrisis precisa un marco que desborda el corto plazo y exige una reflexión de más largo alcance, después de cinco años de crisis y estancamiento de la economía española.

Situar a la política industrial frente a la crisis, perfilar sus principales componentes y objetivos básicos requiere, en primer lugar, realizar una serie de referencias a la forma en que la crisis ha incidido sobre la economía y la industria española. Ello me obliga, por una parte, a referirme a la interrelación económica entre España y el resto del mundo y, por otra, a las características específicas

del desarrollo industrial español en su etapa de expansión. De las conclusiones que puedan derivarse de la interpenetración de ambos aspectos cabría intentar vislumbrar las líneas de qué tipo de respuesta en el ámbito de la política industrial cabe plantear.

Es sabido que durante los años sesenta la industria española vivió una fase larga de expansión dando lugar a lo que se puede denominar una «industrialización acelerada» que se materializó fundamentalmente en:

— Una fuerte reasignación de la fuerza de trabajo de la agricultura y medios rurales a la industria y medios urbanos.

— Un importante proceso de especialización productiva en sectores intensivos en trabajo, primero, y en tecnología importada después.

— Una amplia intensificación del grado de capitalización de la industria.

— Un cambio sustancial en la importancia relativa de los sectores, marcada por la progresiva expansión de los más dinámicos —químico, maquinaria y material de transporte— frente al retroceso relativo de los sectores más tradicionales.

Esta fuerte expansión se apoyó no tanto en una política industrial dirigida y articulada a estos efectos, sino en la combinación temporal de una serie de factores impulsores y permisivos tanto de carácter externo como interno. Entre ellos: la existencia de un mercado interior protegido e insatisfecho; un mercado exterior pujante y accesible como consecuencia del progreso tecnológico a través de la fuerte importación de bienes de equipo favorecida por un especial trato arancelario; una inversión extranjera atraída por una serie de razones suficientemente conocidas (mercado protegido, bajo nivel relativo de salarios, etc.).

Estos factores impulsores se vieron complementados por una serie de factores permisivos desde el punto de vista de la libertad de movimientos de la política económica como eran:

— El escaso desempleo interior debido tanto a un sector agrícola de corte bastante tradicional que absorbía a un alto porcentaje de fuerza de trabajo como a la posibilidad de «exportar» los excedentes a las pujantes economías europeas.

— Como consecuencia de lo anterior, la posibilidad de inver-

tir en sectores y proyectos intensivos en capital mejorando la productividad de nuestra industria y permitiendo elevaciones sustanciales en los salarios reales sin entrar en conflicto con otros objetivos de la política económica.

— La inexistencia de problemas graves en la Balanza de Pagos —sin ignorar los desequilibrios generados en 1967 y 1970— gracias al flujo de divisas generado por los ingresos por turismo, la inversión exterior y las entradas por remesas de emigrantes.

— Por último, el sindicalismo vertical existente.

Sin embargo, estos factores que hemos calificado como de impulsores y permisivos de una etapa de muy rápido crecimiento industrial y económico iban a suponer en la práctica unas bases demasiado frágiles en el momento en que el ciclo de expansión internacional comenzara a agotarse. En primer lugar, configuraban a la economía y a la industria española como excesivamente dependiente del exterior, lo que se plasmaba fundamentalmente en: a) Una fuerte dependencia de la inversión con respecto a la financiación exterior. b) Un sector exterior con graves desequilibrios comerciales, subsanado por el mantenimiento y desarrollo de las partidas compensatorias alternativas ya citadas. c) Importaciones difícilmente sustituibles y rígidas y con una alta tasa de crecimiento.

A su vez el dinamismo casi automático de la década al es-

tar basado sobre los mecanismos mencionados daba lugar a una serie de problemas: a) Un mercado enrarecido por un complejo entramado de intervenciones de un carácter fundamentalmente asistencial. b) Unos sectores difícilmente estructurados en cuanto a dimensiones, mercado y financiación y cuya baja competitividad amenazaba con colocarlos en situaciones críticas ante condiciones internacionales adversas. c) Una Administración Pública poco ágil y eficaz en el terreno de la política económica, acomodada en el triunfalismo derivado de un crecimiento que aparentemente no exigía de una intervención más allá de las características expuestas.

En estas condiciones, la evolución del mercado internacional tenía necesariamente que repercutir de forma grave —ampliada podríamos decir— sobre el crecimiento económico e industrial de nuestro país. En consecuencia, lo que antes habían sido factores permisivos del crecimiento se convirtieron en auténticos factores limitativos. De un lado, la reducción de la demanda mundial y doméstica y la consiguiente crisis de sobreproducción primero, y de sobrecapacidad después, tuvo en España una repercusión gravísima sobre el empleo, ampliando la incapacidad de la industria española —que había basado su fuerte crecimiento en sectores muy intensivos en capital— para generar puestos de trabajo. De otro lado, y agudizado por nuestra incapacidad de generar tecnología propia, la limitación en la tasa de crecimiento de las importaciones se convertía en un freno a la incorporación del progreso tecnológico a través de la impor-

tación de bienes de equipo cuyas tasas de crecimiento han venido ya creciendo mucho más lentamente. Por último, el débil equilibrio alcanzado en los años anteriores entre balanza comercial de un lado y balanza de servicios, transferencias y capitales, se rompió bruscamente agudizándose de forma progresiva desde los primeros momentos de la crisis energética. La deuda exterior, que ha venido aumentando dramáticamente desde 1974, junto a las elevadas tasas inflacionistas, cerraba el cuadro de factores limitativos de cualquier política reactivadora que tampoco ha sido sustituida por una inversión autónoma de carácter privado al parecer muy afectada por las incertidumbres derivadas del cambio político interno y más exactamente de sus implicaciones sobre la tasa esperada de beneficio. Sus repercusiones sobre el nivel de desempleo son de sobra conocidas y vienen a encabezar así la trilogía de las principales manifestaciones de la crisis en la economía española.

Cabe asegurar, por ello, que con independencia de la situación generalizada a escala mundial, los propios cambios económico-sociales y políticos internos obligaban a replanteamientos en profundidad desde mucho antes de que los acontecimientos políticos de noviembre de 1975 los hiciesen más explícitos.

La referencia a estos aspectos, de sobra conocidos, permite enmarcar debidamente, las circunstancias en que la crisis económica ha venido a incitar en nuestro sector industrial.

LA POLITICA INDUSTRIAL COMO POLITICA ANTICRISIS

Parece que, en principio, puede existir una contradicción al hablar de la política industrial como política anticrisis, si consideramos que la política industrial no suele incluirse entre las políticas anticíclicas a corto plazo, pero esta contradicción desaparece al tener en cuenta que la crisis actual no es coyuntural, pues responde a razones que exceden ampliamente de este calificativo temporal.

En este apartado pretendo argumentar la ventaja comparativa de la política industrial cara a la solución de cuatro problemas decisivos y acuciantes.

Política de demanda y política de oferta

Como es sabido, en la actual etapa de crisis y estancamiento económico internacional se está poniendo día a día de manifiesto la incapacidad de las políticas tradicionales de corte keynesiano basadas de forma casi exclusiva en las técnicas de actuación sobre la demanda efectiva global. La coexistencia de altas tasas de inflación —fuertemente distorsionadoras del sistema económico occidental en su conjunto— con niveles de demanda casi estancados hace prácticamente que los resultados de su aplicación estén lejos de los alcanzados en las dos décadas anteriores.

A mi juicio el tema tiene enorme importancia no sólo por

la necesidad de acertar en la utilización de las políticas instrumentalmente mejor dotadas, sino porque su discusión desvela la limitación de la teoría económica ortodoxa al pretender afectar exclusivamente a las variables clave mediante las macromagnitudes.

El problema es lo suficientemente complejo como para no pretender su diagnóstico y solución en unas líneas. Pero a modo de hipótesis de trabajo el planteamiento podría ser el siguiente:

— El actual proceso inflacionista no es primordialmente debido a un exceso de demanda ni a un aumento de la cantidad de dinero. En todo caso es impulsado por subidas autónomas de costes debidas —excepto las energéticas— no sólo a escaseces relativas sino también a un proceso que podríamos denominar de inadecuación de las instituciones a las nuevas circunstancias.

— La crisis energética no es una mera crisis sectorial sino el catalizador de una crisis de los supuestos en que se ha basado el desarrollo industrial de los países, tanto occidentales como planificados.

— El bajo ritmo de crecimiento de los países desarrollados está debido no tanto a la pérdida de capacidad de compra ocasionada por la crisis energética, sino a la coincidencia de dos fenómenos: de un lado, el agotamiento del ciclo de vida de varios grupos de productos cuya expansión produjo un proceso acumulativo de creación de rentas y de demandas; de otro, el auge del poder

político de los países en vías de desarrollo materializado, de hecho, en un proceso, no de transferencia, sino de duplicidad de capacidades de producción.

Pues bien, si éste es el planteamiento, la conclusión, o al menos, una de las conclusiones, es que se necesita un conjunto de instrumentos más específicos, gran parte de los cuales los puede ofrecer la política industrial.

La propia O. C. D. E., que todavía en 1977 —en el informe M. C. Craken— abogaba por una recuperación global aunque a nivel más modesto que en el pasado, va reconociendo que el problema no es tanto el nivel de la demanda mundial, sino conseguir el aumento de demanda sin ayudar la inflación. Ello sólo puede realizarse, y la idea se va abriendo camino, comenzando a completar de forma real y seriamente las políticas basadas en el control de la demanda con políticas que operen por el lado de la oferta. Parece, pues, cada vez más claro que una estrategia de recuperación debe venir acompañada por una política de reestructuración y reasignación del gasto.

En este plano, precisamente, en el que la política industrial cobra una importancia de primer orden y está llamada pues a convertirse en los próximos años en la fuerza fundamental de una política económica dirigida a encontrar una salida a la crisis, es decir, a hacer retornar a la economía a una situación de equilibrio. Y ello, tanto más en una economía como la española, en la cual las características actuales de una gran parte

de su industria —escasa capacidad para generar empleo, insuficiente productividad, bajo grado de proteccionismo y grandes desequilibrios regionales— son factores explicativos fundamentales de la gravedad con que la crisis ha repercutido en nuestro país.

Política industrial y Mercado Común

A su vez el futuro ingreso de España en la C. E. E., como miembro de pleno derecho, obliga por sí mismo a una profunda revisión de nuestra estructura industrial al exigir la instrumentación de una política industrial tendente a la maximización de nuestras posibilidades en sectores actual o potencialmente competitivos y a minimizar los efectos que de forma negativa habrán de incidir en sectores, actividades e incluso empresas específicas, con su consecuente proyección y concreción en espacios concretos de nuestra geografía. Conseguir la necesaria adaptación de nuestra estructura productiva en las mejores condiciones de competitividad y al menor coste posible constituye un objetivo prioritario cara al proceso de integración, el cual por su entidad comportará actuaciones que obliguen a realizar auténticas reestructuraciones y reconversiones de sectores completos de nuestra industria.

La trascendencia de este hecho unida a los restantes factores de carácter interno y de crisis generalizada a escala mundial hace que una valoración del resultado final de la integra-

ción sea extremadamente difícil, lo que obliga a hacer un mayor esfuerzo de previsión teórica. Teniendo en cuenta las experiencias de otras integraciones, cabe prever en un proceso normalmente dilatado, la aparición de efectos que alteren la intensidad o incluso el signo de la incidencia prevista de partida.

Por ello y haciendo abstracción, en el momento actual, de los fenómenos dinámicos que a lo largo del período de integración habrán de presentarse con toda seguridad, alterando en gran medida la valoración de partida, es de destacar que el análisis de los efectos estáticos ofrece fuertes diferencias entre los distintos sectores industriales.

No parece oportuno en esta ocasión extenderse en consideraciones sobre la diversidad de circunstancias y situaciones claramente diferenciales en la posición relativa respecto al nivel de protección, el cual si bien constituye un importante factor en el análisis de la sensibilidad previa en modo alguno es determinante exclusivo al tener que jugar un papel fundamental las consideraciones estratégicas y las posibilidades reales de adaptación efectiva al nivel deseado de competitividad. Pero el desarrollo de este tema exigiría una consideración monográfica del mismo. Basta por ello añadir que para la valoración de los efectos globales que la integración había de comportar, así como la instrumentación de la estrategia más adecuada en las negociaciones, la S. G. T. ha puesto en marcha un plan de análisis de cerca de 200 actividades industriales. Esta investi-

gación se orienta a conocer en profundidad la situación actual y los efectos estáticos que permitan instrumentar las acciones de apoyo necesarias para su adaptación.

Política industrial y política energética

La llamada crisis energética cada vez es más la crisis de un sistema de producción y de un modo de vida —en este caso no exclusivo de los países occidentales—. Aunque todavía estemos y debamos pensar —me refiero a los responsables de la política industrial— en términos de oferta y demanda energética y de los peligros y remedios de un colapso de los abastecimientos a corto plazo, el equilibrio energético sólo será posible encontrarlo mediante actuaciones que tiendan a modificar las tecnologías consumidoras de energía, y a buscar y desarrollar aceleradamente tecnologías incontestadas productoras de energía.

Ambos elementos —tecnologías productoras y consumidoras de energía— hacen entrar a una política energética bien diseñada en el seno de la política industrial en su vertiente de estímulo y apoyo al desarrollo de sectores industriales concretos. Más aún, dicha política energética inmersa dentro de la política industrial requeriría la colaboración de las otras políticas sectoriales como la política fiscal y la crediticia principalmente.

Este esquema resalta la importancia que para la solución

del problema energético ha de tener la imbricación sucesiva de la política energética en una política industrial —por la razón antes apuntada y la que se desarrolla en el punto siguiente— y de la política industrial en la política económica. Por lo que respecta a la relación entre estas dos últimas no se trata tanto del aumento de individualidad de la política industrial sino más bien de un cambio de su carácter hacia posiciones más finalistas y menos instrumentales. O, lo que es lo mismo, a integrar la política industrial dentro de la política económica como una de sus áreas sectoriales de responsabilidad (objetivos industriales de la política industrial) y descargar a la política fiscal y crediticia de su carácter finalista.

Política industrial e integración mundial

El cuarto elemento lo constituye la actuación de la política industrial cara al cumplimiento del objetivo de encontrar nuestro «sitio» en el nuevo orden económico internacional que está gestándose. Por supuesto, que otros factores van a ser decisivos, como el equilibrio de fuerzas políticas a nivel internacional, el protagonismo político a la hora de sugerir y apoyar nuevas instituciones, la inserción en áreas geográficas determinadas, etc. Pero lo que sí pretendo es: primero, resaltar lo decisivo del momento actual cara a la adecuación de nuestro sector industrial a las condiciones y características futuras de la demanda mundial de productos industriales y, segundo,

afectar a los ejecutores —políticos y empresarios— la responsabilidad que contraen frente al resto de la sociedad.

La respuesta a este problema no creo que deba venir, como en ocasiones se pretende, por vía de señalar por parte de los poderes públicos cuáles han de ser los sectores o menos aún las actividades de futuro. Salvo en contados casos en los que por distintas razones no se pueden esperar del mercado señales incitadoras suficientes para los empresarios, en el resto será bastante que los responsables públicos permitan y, quizá, amplifiquen dichas señales.

Tomemos el tema energético como ejemplo casi obsesivo. El precio de los crudos no es sólo ni siempre el resultado del juego de las fuerzas del mercado a corto plazo, pero sí es, en cambio, reflejo de un poder político conocedor de escaseces futuras. Ante este hecho se puede actuar de varias maneras, pero sólo hay una que esté dirigida a conseguir efectos positivos a largo plazo: ayudar a los mecanismos del mercado y, más aún, servirse de ellos para introducir señales impersonales, automáticas y desburocratizadas para impulsar a consumidores y productores de energía; a considerar el cambio energético como permanente y acumulativo.

Los cuatro puntos que he señalado, sin pretender ser exhaustivos, han pretendido enmarcar el porqué y el para qué del protagonismo que es preciso reclamar desde una posición de economista y no de industrialista para la política in-

dustrial en el aquí y ahora de nuestro país.

OBJETIVOS ACTUALES DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y LAS ACTUACIONES DERIVADAS

Criterios y objetivos

Tal vez no sea acertado hablar de la instrumentación de una nueva política industrial, habida cuenta de que no es posible asegurar que existiese anteriormente una actuación coordinada y coherente en cuanto estructurada en base a una jerarquización de fines, objetivos e instrumentos que definen a una política industrial. Han existido evidentemente una serie de instrumentos y de acciones tendentes a la promoción sectorial o espacial de nuestro sector industrial, pero que en modo alguno me atrevería a asegurar que constituyen una auténtica política industrial. La definición de la política industrial del país y los métodos de actuación al respecto seguramente ha correspondido más al Ministerio de Industria con un carácter de policía y de control sectorialmente coordinado que como inspirador de una auténtica y definida política industrial.

Partiendo del marco de economía social de mercado definido en la Constitución española, el marco específico de las relaciones industriales habrá de basarse fundamentalmente en la máxima liberalización de las relaciones económicas, compatibles con la necesidad de introducir los elementos correc-

tores exigidos por las especiales características de nuestro mercado. Esta clarificación sobre los límites de actuación del sector público y el privado debe constituir un dato de partida en cualquier política económica y ha sido, tal vez, una de las principales indeterminaciones y ambigüedades de nuestra reciente política económica industrial, hasta el reciente programa económico a medio plazo del Gobierno.

Habrà de regir, por ello, como criterio básico, la creciente libertad de actuación de las fuerzas integrantes del mercado.

Sin embargo la necesaria intervención de la Administración como correctora de los desajustes de mercado se hace especialmente imprescindible en el caso de nuestra estructura y coyuntura económica concreta, con estrecheces en el mercado, sectores en crisis, atonía inversora, etc.

Uno de los retos a que debe hacer frente la Administración como elemento clarificador e impulsor de la iniciativa privada lo constituye la clara definición de su participación tanto en lo que respecta a su contribución real en la producción de bienes y servicios como a la cuantificación de la demanda que de los mismos espera realizar del sector privado. La concreción cuantitativa y temporal de estas magnitudes estimamos que debe constituir el punto de partida ineludible para la delimitación y orientación de la presumible participación del sector público en el mercado.

Estrategia

La política industrial es fundamentalmente una política inversora y de crecimiento y de largo plazo, por ello es claro que el gran objetivo de la política industrial en la actualidad desde una perspectiva horizontal es el de elevar el grado de competitividad de la industria española y que ello contribuirá, a medio plazo, a eliminar tensiones inflacionistas, a reducir el déficit comercial exterior y a aumentar el empleo a largo plazo. Alcanzar esa mayor competitividad equivale a reestructurar y racionalizar numerosos sectores afectados por la crisis, adecuando su capacidad y características productivas a las nuevas exigencias de la demanda. Ello podría dar lugar, evidentemente, a contradicciones con una política general que se planteará como objetivo el incremento del empleo a corto plazo, lo cual implica que este último objetivo será pues una restricción en el plazo de las políticas de reestructuración sectorial, aunque éstas tengan una vertiente generadora de empleo a largo plazo.

Ahora bien, la fijación de este objetivo no excluye ni rebaja en el orden de prioridad al objetivo del empleo, sino que más bien asegura su cumplimiento a medio y largo plazo. Se deja así a otras parcelas de la política económica, instrumentalmente mejor dotadas, su realización a corto plazo. En este como en otros casos un objetivo finalista puede actuar con carácter de restricción o de objetivo complementario al objeto estratégico. Pensemos, por ejemplo, en el distinto papel que el au-

mento del empleo juega cuando se trata de la reestructuración de un sector en crisis (restricción para la política industrial) y cuando se trata de promover un sector futuro (objetivo complementario).

A su vez, en el terreno inmediato de la lucha contra el desempleo se trata de actuar de forma coordinadora con el resto de las políticas que apuntan a ese objetivo. Evidentemente, la restricción que ello pueda suponer para el cumplimiento del primer objetivo (reestructuración) entraña una contradicción que sólo puede ser resuelta a través de un análisis enormemente medido y valorado para cada actuación concreta del segundo aspecto (empleo) en la búsqueda del difícil equilibrio que exige el moverse entre las opciones técnicas y las políticas y sociales de cada momento.

La política industrial debe tener, pues, dos objetivos básicos: Uno institucional: liberalizar y desburocratizar la industria española, con el fin de flexibilizar su funcionamiento y conseguir un mayor y más fácil despliegue de las fuerzas del mercado, evitando los intervencionismos e inercias existentes. Otro técnico-económico: elevar el grado de competitividad de la industria española, para ir sentando las bases de nuestra total incorporación a Europa y de una posición firme en el nuevo orden económico internacional.

Liberación y desburocratización

El logro de este objetivo reprime una serie de actuaciones

concretas, algunas de las cuales se encuentran en marcha.

a) *Libertad de implantación y ampliación industrial*

No hay que olvidar que la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional de 1939 sigue vigente, aun cuando hayan existido posteriormente Decretos más liberalizadores. Por ello resulta imprescindible prescindir del régimen de autorización previa, salvo casos muy excepcionales, dejando libertad total de instalación y ampliación de industrias, lo que sin duda facilitará las decisiones de inversión.

b) *Liberalización de precios*

Es indispensable dotar a los precios de su auténtico significado como indicadores de eficiencia y escasez, para lo cual deben limitarse al máximo las intervenciones administrativas sobre los mismos, sin perjuicio de que se mantenga una vigilancia sobre las situaciones monopolísticas, mediante instituciones eficaces y especializadas.

c) *Descentralización administrativa*

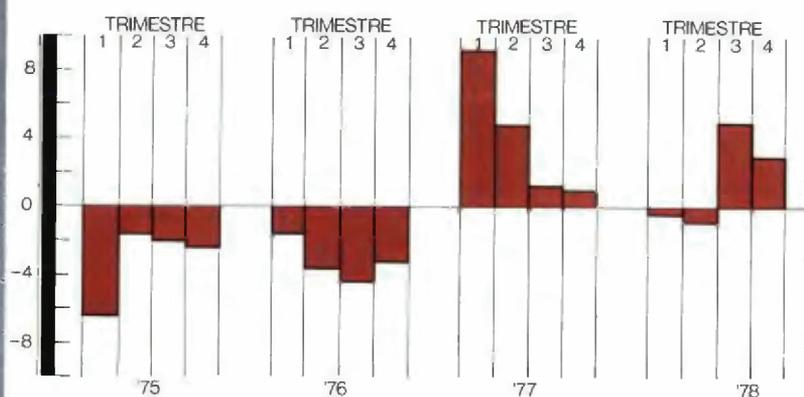
Las competencias de promoción y control, así como las de medio ambiente industrial, deben de traspasarse a los entes autonómicos para dar una mayor agilidad a su gestión.

d) *Revisión de los sistemas de promoción e incentivos fiscales y financieros a la industria*

Los sistemas de incentivos sectoriales regionales han pasado de ser selectivos a generalizarse de tal manera que hoy en

La evolución del Producto Industrial Bruto a lo largo de la crisis muestra el escaso pulso con el que se ha desenvuelto la actividad en el sector. Los datos se refieren a las variaciones trimestrales y las medias anuales que han oscilado, en este último caso, entre los 4,2 puntos positivos de 1977 y los - 3,3 del año anterior.

EVOLUCION DEL PRODUCTO INDUSTRIAL BRUTO



Fuente: Ministerio de Industria y Energía.
Elaboración: Grupo Estructura.

día no se puede decir que sean operativos. Su extensión ha sido progresiva, por lo que hoy se puede decir que casi todas las industrias y casi todas las regiones tienen los mismos incentivos, con lo que queda desvirtuada la finalidad de promoción de industrias y de corrección de desequilibrios regionales que había determinado la creación de estos sistemas.

Resulta, pues, necesaria una revisión profunda de algunos de los instrumentos fiscales (exenciones, desgravaciones, etcétera) que son de difícil cuantificación así como de las subvenciones y el crédito. Asimismo es necesario aplicar la selectividad a cada caso concreto, después de un examen profundo de cada proyecto, de acuerdo con los ob-

jetivos sectoriales y regionales que en cada caso establezca la política industrial.

Por último conviene adecuar nuestra estrategia territorial a la de la C. E. E. y considerarla dentro del marco de los nueve.

Aumento del grado de competitividad de la industria

Requiere asimismo una serie de actuaciones concretas:

a) *Reestructuración y reconversión de sectores en crisis*

Actuando por un lado sobre los costes financieros, reduciéndolos en especial en aque-

llas empresas en que las deficiencias estructurales y tecnológicas son menos graves que las de su estructura financiera y por lo tanto tienen mayores posibilidades de supervivencia futura, cara a la competitividad internacional, y por otro lado actuando sobre las deficiencias estructurales mediante el abandono de aquellas actividades que no tengan posibilidades de supervivencia y ayudando financieramente al desarrollo de otras actividades más competitivas ya existentes o a la creación de otras nuevas, de tal manera que las reducciones de empleo que se deriven del abandono de actividades obsoletas y no rentables puedan ser compensadas, al menos en parte, con otras actividades más productivas.

En una situación como la actual en que nos encontramos con sectores de enorme importancia económica y estratégica como son el siderúrgico, naval, el de bienes de equipo, etc., en crisis, se hace necesario un cierto intervencionismo estatal, que adapte estos sectores en crisis a las nuevas condiciones de la demanda y al mismo tiempo se les prepare para la integración en Europa, para lo que, además, los planes de reestructuración deben de seguir una política convergente con la comunitaria.

A nivel de empresas individuales de sectores que no están en crisis y con problemas específicos, se debe de seguir una filosofía clara por parte de la Administración en la que ésta juegue un papel de «árbitro» creando un marco para que sean los agentes económicos (empresarios y trabajadores) los que en definitiva enfoquen la solución de sus problemas.

b) *Desarrollo Tecnológico*

La política de Desarrollo Tecnológico debe de estar fundada en los siguientes criterios:

— Centrar la acción en las empresas, tendiendo a crear gradualmente una demanda de desarrollo tecnológico en las mismas, especialmente en las P. Y. M. E.

— Dar prioridad inicialmente a las actividades de desarrollo y asimilación de tecnología comparada.

— Mejorar la organización de los diferentes entes y actividades conexas con la investigación y el desarrollo realizados con fondos públicos, asegurando una más estrecha relación entre la Universidad y la Empresa.

— Desarrollar gradualmente tecnologías propias, planificando y agrupando adecuadamente las compras públicas (Defensa, Transportes y Comunicaciones, Obras Públicas, etcétera).

— Utilizar la exportación como un fin y un medio para el desarrollo tecnológico.

c) *Fomento de las industrias de punta*

Las industrias de punta (electrónica, informática, defensa) son el núcleo más dinámico a largo plazo de la inversión, exportación, tecnología y fuente de nuevas experiencias en la gestión empresarial. El sistema más eficaz de desarrollo de estas industrias es el de una adecuada política de compras pú-

blicas, sistema que aún no ha sido convenientemente explorado en España y del que un embrión exploratorio puede ser el Plan Informático Nacional.

Es necesario por ello fomentar la creación de empresas en los sectores de punta, y el desarrollo de las existentes mediante acuerdos sobre proyectos públicos que una vez agrupados pueden hacer posible las inversiones necesarias para desarrollar una industria de este tipo y consolidarla posteriormente. Para ello es necesario establecer con claridad, después de un estudio profundo, en qué industrias de punta vale la pena realizar un esfuerzo de este tipo y en cuáles otras las posibilidades de tener una tecnología propia y una industria competitiva son virtualmente excesivas para la economía española, de acuerdo con su nivel de desarrollo actual.

d) *Fomento de la proyección exterior de la industria española*

La exportación industrial es una de las claves para el desarrollo de la industria y para el equilibrio de la Balanza de Pagos. Para salir de la crisis es necesario que nuestra economía sea capaz de incrementar el trasvase de recursos reales al exterior. Alcanzar tal objetivo exige en primer lugar haber conseguido una competitividad real de los productos industriales en los mercados extranjeros, es decir el objetivo último de la política industrial.

Sin embargo, una adecuada política de promoción que facilite la presencia española en el extranjero, una política de fi-

nanciación que nos equipare con el resto de los países competidores, y una mayor libertad de inversiones extranjeras en España y españolas en el extranjero, son elementos necesarios para mejorar nuestras posibilidades de exportación industrial y ensanchar nuestros mercados.

Al facilitar la proyección internacional de nuestra industria, se debe promover al mismo tiempo el carácter multinacional de las empresas españolas, para lo que hay que continuar por el camino de la liberalización de sus inversiones en el extranjero. La multinacionalización es necesaria sobre todo si se tiene en cuenta que hoy en día los intercambios comerciales que tienen mayor auge en el comercio mundial son los intraindustriales, ya que la especialización de los países de acuerdo con sus ventajas comparativas no se hace por industrias sino por productos dentro de cada industria.

e) *Ayuda a las Pequeñas y Medianas Empresas Industriales*

Una política de ayuda a la pequeña y mediana empresa industrial es necesaria no sólo dada su importancia relativa en la economía española y su incidencia sobre el nivel de empleo, sino porque se encuentran con una serie de problemas financieros, de eficacia productiva y de gestión empresarial.

Ahora bien, el criterio básico para ayudar a la pequeña y mediana empresa no debe de ser el de ayudas directas por razón de su tamaño, ni el de ayudas

más o menos indiscriminadas, y esto por dos razones; en primer lugar porque su tamaño aun siendo pequeño puede ser el óptimo para la actividad industrial que realizan, y en segundo lugar porque su tamaño les está permitiendo una agilidad técnica, laboral y financiera frente a la crisis que no tienen otras empresas de mayor dimensión.

Sobre la base de este criterio, las actuaciones sobre la pequeña y mediana empresa deben de ser de varios tipos:

— Fomentar la cooperación y la fusión entre empresas creando un marco adecuado de incentivos para aquellas empresas en que sus dimensiones no son las adecuadas para la actividad que realizan.

— Fomentar la creación de nuevas empresas, evitando las trabas administrativas e incentivando su constitución, para que la rotación de las pequeñas y medianas empresas sea posible, dando una mayor agilidad a las mismas y haciendo que en términos de empleo las que desaparecen del mercado sean sustituidas por otras.

— Fomentar la creación de servicios para las P. Y. M. E. Los mayores problemas de las P. Y. M. E. son los de su falta de acceso a una serie de servicios que otras industrias poseen como son: desarrollo tecnológico, métodos de gestión y dirección, información de mercado, mercado de capitales, etc. Por ello la Administración debe de crear un marco adecuado de incentivos para que las mismas P. Y. M. E. organicen servicios comunes que puedan abarcar desde socieda-

des de garantía recíproca hasta sistemas unificados de contabilidad pasando por programas conjuntos de investigación y desarrollo, programas de comercialización en el extranjero, cursos de formación de directivos, etcétera.

Con unos buenos servicios colectivos la agilidad de las P. Y. M. E. se verá acentuada sin los problemas derivados de su pequeño tamaño.

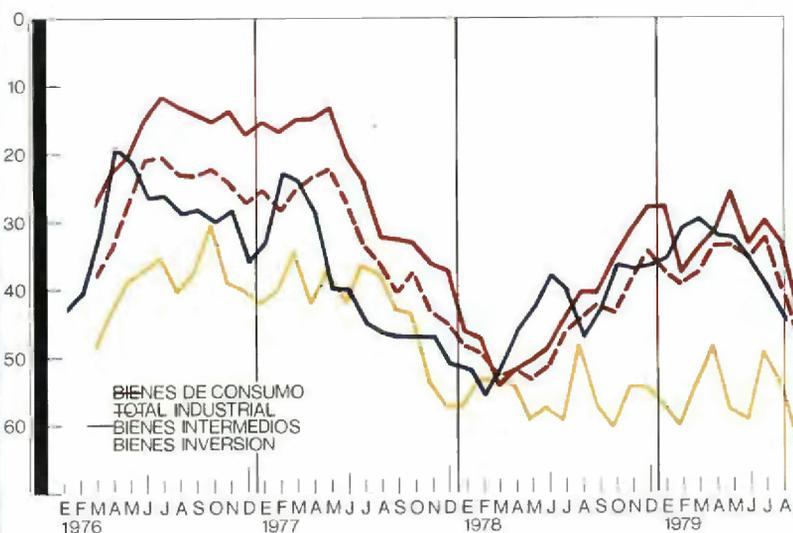
LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA INDUSTRIAL

Como hemos visto anteriormente, los instrumentos de política industrial que se han utilizado en España en las últimas décadas han sido fundamentalmente mecanismos intervencionistas, reguladores del mercado. Por el contrario la intervención del Estado como empresario, que ha sido una de las políticas más utilizadas en la industria europea, no ha sido un instrumento suficientemente utilizado en España.

Al ser ahora uno de los objetivos de la política industrial el desmantelamiento de intervencionismos y la potenciación de la economía de mercado, se deberá prestar una mayor atención a la política de utilización de la empresa pública como instrumento corrector de desequilibrios, ya que la empresa pública interviene, o debe intervenir, acatando totalmente las reglas de juego del mercado lo que no supone ninguna contradicción con la política liberalizadora y de flexibilización. Es

La evolución de la cartera de pedidos —de acuerdo con los datos de la Encuesta de Coyuntura realizada por el Ministerio de Industria entre empresarios— muestra claramente el desenvolvimiento de la crisis dentro del sector industrial. A lo largo de los últimos años, solamente los bienes de consumo han ido por encima del total industrial, si bien todos los indicadores se han movido en valores negativos.

EVOLUCION DE LA CARTERA DE PEDIDOS



Fuente: Encuesta de Coyuntura Industrial. Ministerio de Industria y Energía.
Opiniones empresarios.
Elaboración: Grupo Estructura.

decir, la forma de intervención del Estado como empresario es utilizar la competencia para influir en los resultados del mercado y no modificar desde fuera del sistema los resultados a que da lugar la competencia.

El objetivo prioritario de la empresa pública será por tanto conseguir, dentro del sistema de mercado, lo que el conjunto de empresas privadas no consigue. Este objetivo prioritario no puede conseguirse sobre la base de un principio de subsidiaridad, mal entendido, como ha sido el caso hasta ahora, y

que ha consistido en hacerse cargo de empresas en crisis ya sea por mala gestión, falta de competitividad, mala estructura financiera, etc. La empresa pública debe de seguir un principio de subsidiariedad en una economía de mercado, pero no de pasividad y de hospitalidad de empresas.

Por otro lado no se debe de ir al extremo contrario de considerar el beneficio empresarial como el único criterio para juzgar la eficacia de la empresa pública, ya que lo que tiene que tener la empresa pública es una

rentabilidad social, en la que la creación de economías externas y la corrección de determinados desequilibrios en el mercado pueda compensar con creces la reducción o incluso anulación del beneficio económico. Ahora bien, la generación de pérdidas, a menos que sean transitorias y previstas, debe de marcar el límite de actuación de la empresa pública, para hacerla compatible con una sana política de gasto público de recursos financieros limitados.

Sobre la base de estos criterios la empresa pública debe de tener unos objetivos claros como instrumento de política industrial en España, entre los que destacan necesariamente los siguientes:

- La empresa pública debe de dar prioridad a la obtención de recursos naturales no renovables, y en especial al abastecimiento y conservación de las fuentes de energía.

- La empresa pública debe de ser un instrumento básico para el desarrollo de tecnologías propias.

- La empresa pública debe de actuar como punta de lanza en la apertura de mercados exteriores para los productos industriales tanto por venta directa como por instalaciones industriales en el extranjero.

- La empresa pública debe de ser un instrumento de desarrollo industrial con el fin de conseguir desequilibrios regionales.

Para ello tanto el grupo I. N. I. como el resto de las empresas públicas deben de tener como

meta estos objetivos en sus planes anuales de inversión.

Es preciso, por último, destacar que la existencia de un sector público potente no supone una contradicción con una economía social de mercado, siempre que dicho sector se mantenga dentro de unos determinados límites cuantitativos —posiblemente todavía no alcanzados en nuestro país— y sobre todo, se desarrolle en unas condiciones de transparencia y eficacia aceptables.

En España ha existido hasta ahora un alto grado de intervención conviviendo con un sector público débil en lo industrial. La tendencia hacia el futuro en el marco de la nueva política industrial que se necesita debe ser la contraria: reducida intervención y un sector público industrial más fuerte y liberado en su acción de las interpretaciones erróneas del principio de subsidiariedad.