

# POLITICA INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD

**Arturo González Romero y Amadeo Petitbò Juan**

resumen y analizan en este artículo la política industrial aplicada en España —emprendida, fundamentalmente, por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo— dirigida a la internacionalización y mejora de la competitividad de las empresas industriales. Para ello, la estrategia industrial examinada se sitúa dentro del contexto económico internacional y se considera desde la perspectiva de las limitaciones impuestas por la Comunidad Europea. El análisis concreto de la política industrial contempla sus objetivos, medios, actuaciones e instituciones complementarias, así como las relaciones entre la política industrial y la competitividad, y el papel de la competencia en el impulso de la competitividad empresarial. El análisis se completa con una reflexión sobre la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas industriales mediante el reforzamiento de la competencia en el sector servicios y en otros mercados, poniendo el énfasis en la creciente relevancia de los servicios en la estructura de costes de dichas empresas (\*).

## I. INTRODUCCION

**E**L objetivo del presente artículo es el análisis de la estrategia de política industrial (PI) emprendida en España con el fin de contribuir a mejorar la competitividad internacional de las empresas industriales españolas.

En un sentido amplio, la PI comprende el conjunto de actuaciones públicas —emanadas de todos los niveles de la Administración— que inciden sobre la estructura, conducta o resultados de las empresas industriales. En dicho conjunto, se incluirían tanto las actuaciones procedentes de los departamentos de Industria como las políticas macroeconómicas, laborales o de infraestructuras, por citar algunos ejemplos.

Para los fines de este artículo, se ha elegido una aproximación más restringida al análisis de la PI. Se ha optado por situar el núcleo central de la reflexión en las actuaciones emprendidas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICYT) en relación con los sectores manufactureros. No se considerarán, por tanto, las estrategias implantadas por los departamentos de Industria de las comunidades autónomas (CC. AA.). Tampoco se tratarán las políticas relacionadas con los sectores no manufactureros, entre las que destaca la política energética. Esta aproximación se justifica por la necesidad de limitar el alcance del análisis ante una heterogeneidad de conductas y problemas, derivados tanto de la distinta preocupación de las instituciones como de la naturaleza

de los sectores. En todo caso, dada la importancia de sus efectos sobre la competitividad, la falta de una aproximación global al concepto de PI se suavizará con consideraciones acerca del sector servicios o de la política de defensa de la competencia.

Pese a la profusión de trabajos sobre la competitividad de las empresas y de los países, el concepto de competitividad es difícil de definir, dado el amplio espectro de factores que pueden intervenir en su determinación; de hecho, no existe una definición universalmente aceptada del mismo. La mayoría de trabajos incluyen reducciones del alcance del concepto con el fin de hacerlo más operativo. En otro trabajo (González y Petitbò, 1990), nos aproximamos a un concepto operativo de competitividad a través de la identificación de los elementos comunes entre las definiciones existentes. Para ello, consideramos que la competitividad refleja la forma en que las empresas obtienen beneficios y aumentan su capacidad de producción, y adoptamos, como punto de partida, la idea de Balassa (1964) cuando escribía que «un país es más o menos competitivo si, como resultado de la evolución registrada en costes y precios, y en otros factores, su capacidad para vender en los mercados nacional e internacional mejora o se deteriora».

Dado que quienes compiten en el mercado son las empresas, el texto de Bella Balassa revela que la competitividad es el resultado de la combinación de diversos factores, alguno (o algunos) de los cuales puede convertirse en determinante, dada su particular incidencia sobre la «capacidad para vender». El análisis comparado del comportamiento y los resultados de las empresas y los sectores industriales revela que

tales factores no son siempre coincidentes (1). Sin embargo, es posible aislar problemas comunes que sugieren estrategias susceptibles de traducirse en medidas de PI operativas y eficientes.

Cabe recordar que las empresas triunfan ante sus competidores si a largo plazo pueden sostener sus ventajas competitivas. Tales ventajas, en síntesis, provienen de los menores costes y/o de la diferenciación del producto. En este marco, la intervención del sector público debe contribuir a la mejora de la competitividad industrial, actuando sobre los factores que afectan al precio o sobre aquellos distintos al precio, pero siempre sin alterar los mecanismos básicos de la competencia. No se debe olvidar tampoco que los márgenes de maniobra se han reducido y que la competencia internacional se ha acentuado.

El presente artículo se ha dividido en seis apartados. Después de esta introducción, el apartado II presenta el contexto económico global en el que tiene lugar la adopción de nuevas estrategias de competitividad; en el III, se identifican las orientaciones más generales de las PI en el ámbito internacional, precisando el marco institucional concreto en que se ha de aplicar la PI española; en el IV, se analiza la estrategia de PI en España, especificando objetivos y medios, y planteando las relaciones entre la PI y la competitividad; en el apartado V, se hace referencia al papel de la competencia en el impulso de la competitividad, y se lleva a cabo una reflexión sobre la necesidad de extender la competencia al sector servicios y el impacto de las mejoras de la competitividad en este sector sobre el sector industrial; en el apartado VI, se resumen las conclusiones principales del artículo.

## II. CONTEXTO ECONOMICO

La situación económica actual se caracteriza por estar situada en la frontera que divide un pasado caracterizado por la elevada certidumbre del comportamiento de las principales variables económicas, y de las relaciones económicas internacionales, y un futuro cuya característica principal es la incertidumbre. Incertidumbre que abarca todos los aspectos de la vida: desde los artísticos hasta los económicos. El cambio generacional, la extensión y el refuerzo de la creencia en las virtudes de los mecanismos de mercado, unidos a la insuficiente capacidad explicativa de los modelos econométricos, han abierto nuevas expectativas que se combinan con nuevas incertidumbres.

Estamos, por tanto, ante un nuevo momento —apasionante— para los economistas. El realismo cobra nuevas fuerzas y la especulación intelectual se aleja de los planteamientos de los economistas. Este hecho no es nuevo. La incertidumbre refuerza el interés por los movimientos a corto plazo. Los proyectos dirigidos al control interno de las principales variables económicas ceden terreno a la racionalidad global, dada la creciente interacción entre las economías en un contexto progresivamente globalizado e internacionalizado y la paulatina subordinación de los comportamientos domésticos —y las creencias que ello genera— a la disciplina económica internacional. El margen de maniobra de los gobiernos nacionales se ha reducido significativamente. El desplazamiento de las responsabilidades es evidente.

Tales cambios en el contexto económico se basan en razones fundamentales. Los intercambios

internacionales se han extendido y su incidencia ha tenido efectos relevantes sobre el comportamiento de las empresas y del sector público. Estos efectos se han reforzado a causa de la progresiva liberalización de los movimientos de capitales y de las inversiones directas en el exterior, fundamentalmente. Este movimiento de liberalización progresiva y el convencimiento cada vez más extendido de que el mercado es el mecanismo que mejor asigna los recursos han sido los elementos que han contribuido a extender la incertidumbre y a alterar la posición competitiva de las unidades económicas. Dicha situación ha ofrecido argumentos a los gobiernos —centrales, autonómicos, locales— para justificar sus actuaciones de apoyo a las empresas con la finalidad de reforzar sus puntos fuertes y eliminar los débiles. Este hecho puede ser generador de contradicciones, dado que no siempre resulta sencillo compatibilizar la defensa de los mecanismos de mercado, como el medio más eficaz de asignación de los recursos, con el apoyo a empresas o a sectores concretos.

Todo ello ha servido para poner de manifiesto que la base industrial sobre la que se asientan las economías occidentales es más frágil de lo que pensaban los economistas. La ampliación de la competencia internacional y el desarrollo del sector servicios así lo han puesto de manifiesto. La rigidez del mercado de trabajo ha contribuido a reforzar dicha fragilidad en algunas economías occidentales. Todo ello se ha hecho evidente ante las recientes turbulencias financieras. Cada vez es más difícil controlar la evolución de algunas economías.

En general, se ensalzan las virtudes del libre mercado. Sin

embargo, en el contexto internacional, el libre mercado internacionalizado puede generar tensiones en las economías menos articuladas o menos desarrolladas. La competencia internacional puede afectar negativamente a la balanza comercial, a la tasa de inversión de dichas economías, o a la tasa de beneficio de sus empresas. Los economistas han diagnosticado el problema, pero las soluciones todavía son objeto de una discusión no concluyente. La incertidumbre se acentúa cuando se considera que las economías —y sus empresas— compiten en un contexto de competencia imperfecta. Este hecho deja abierta la duda acerca del lugar en el que situar la línea de demarcación entre el mercado y la intervención.

Los mercados relevantes han ampliado y perfilado sus contornos, y sus movimientos han alterado el marco de la competencia. De esta forma, se han destilado y reelaborado las viejas creencias de los economistas, en un intento de encontrar caminos verosímiles que aseguren un crecimiento estable y sostenido, al tiempo que restablecen la confianza de los empresarios en sus inversiones y en los efectos multiplicadores de éstas. Situación apasionante que exige imaginación y confianza, así como una renovación del consenso entre los agentes económicos, si se quiere alcanzar de nuevo la senda del crecimiento económico sostenido combinado con un incremento de la ocupación y una mejora en la distribución de la renta.

La primera consecuencia de los cambios citados y de la incertidumbre ha sido la rápida adaptación de la PI. Un ejemplo claro de ello han sido los acuerdos alcanzados en Maasstricht en el mes de diciembre de 1991. Las

propuestas de la Comisión respondían a una doble inquietud: por un lado, establecer las condiciones necesarias para la convergencia económica, con el fin de facilitar el acceso a la última fase de la unión económica y monetaria a partir del año 1997; por otro lado, reforzar la competitividad de las empresas y las economías comunitarias. Desde el punto de vista del sector industrial, destacan tres cuestiones: en primer lugar, la modificación del Fondo Social Europeo, a fin de convertirlo en un instrumento útil para facilitar los ajustes de plantilla en los procesos de reestructuración de las empresas; en segundo lugar, la incidencia sobre las redes transeuropeas, con el fin de contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado único europeo (MUE) a través de las mejoras en las redes de energía, telecomunicaciones y transporte; y, por último, la inclusión de un nuevo artículo (el 130) referido a la competitividad industrial en un mercado abierto y competitivo entre los objetivos prioritarios del Tratado. En definitiva, se trata de combinar competitividad y cohesión para afrontar el reto impuesto por el nuevo contexto internacional (2).

Tales cambios se inscriben en el nuevo enfoque diseñado en el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas (CE) «La política industrial en un contexto abierto y competitivo». En dicho documento, la CE se planteó una reflexión sobre la competitividad de la industria europea, dada su particular situación respecto a la industria de los países de la OCDE, especialmente en aquellos sectores en los que la alta tecnología constituye un factor decisivo (electrónica, tecnología de la información) y en aquellos sectores que, pese a las acciones públicas de ajuste es-

tructural, no han superado sus problemas tradicionales (construcción naval, automóvil, textil, confección).

La consolidación de las nuevas ideas se ha extendido rápidamente. El refuerzo de la confianza en los mecanismos del mercado ha exigido nuevos desarrollos reglamentarios en un intento de encontrar el equilibrio más adecuado entre mercado e intervención. Los ejes fundamentales en torno a los cuales se ha articulado la PI de los países industriales han sido los siguientes: en primer lugar, la promoción de la competencia y, en su caso, la privatización de empresas públicas —Reino Unido, Alemania, especialmente en los nuevos Länder, Italia, Suecia, por ejemplo (3)—; en segundo lugar, la promoción del capital humano, entendido como elemento clave de la competitividad —Estados Unidos, Canadá, Alemania, Reino Unido, por ejemplo—; en tercer lugar, el fomento de la política de innovación —Estados Unidos, Canadá, Suecia, por ejemplo—; en cuarto lugar, la política de promoción y fomento de las PYME —Alemania, Reino Unido, por ejemplo. Todo ello dando prioridad a las estrategias horizontales y relegando a un segundo plano las políticas sectoriales.

El objetivo común de dichas estrategias ha sido la mejora de la competitividad. Sin embargo, el panorama ha devenido progresivamente complejo: competencia vs. intervención; competitividad vs. cohesión; intereses nacionales vs. racionalidad abstracta, por citar tan sólo algunas referencias.

### III. ORIENTACIONES Y CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA

#### 1. Orientaciones generales

Comprender los objetivos y el diseño actual de la PI en España requiere conocer las orientaciones más generales de las políticas industriales y comerciales practicadas en el ámbito internacional. De hecho, éstas constituyen los escenarios básicos para la definición de la PI, y son el resultado del intenso proceso de internacionalización de los mercados, fundamentalmente de bienes y de capitales, a que asiste la economía mundial, y que adquiere su exponente máximo en el fenómeno de la globalización de los mercados y las empresas.

En la actualidad, este proceso de globalización se desarrolla según pautas regionales. La década de los años ochenta ha sido testigo de un fuerte impulso en materia de acuerdos políticos regionales (4). A las medidas de PI de carácter empresarial, sectorial o nacional, deberán unirse las estrategias regionales.

Los mencionados conciertos regionales determinan la necesidad de alcanzar una mayor coordinación y armonización de las políticas industriales de sus países miembros. En el caso de la CE, ello se refleja en la definición de la PI a través de acuerdos tales como la centralización de aquellas políticas cuya eficacia exige la referencia al ámbito regional, el desarrollo de acciones públicas en favor de la cohesión y el equilibrio entre territorios, y la neutralización de los impactos diferenciales a escala social o territorial derivados del funcionamiento de los mecanismos competitivos

dentro de la región. Evidentemente, la coordinación de las PI plantea dificultades notables, pero, una vez superadas éstas, el consenso alcanzado regionalmente configura el escenario en el que debe desenvolverse la PI. En el caso de España, este escenario se corresponde con el marco de PI definido por la CE y la OCDE.

En la actualidad, la PI en los países de la OCDE se encuentra en una clara encrucijada. Durante la última década, se está asistiendo a un cambio sustancial en los criterios de la PI. En los años sesenta y setenta, ésta constituía un instrumento decisivo para la planificación del desarrollo sectorial de la industria. La orientación del desarrollo industrial no procedía en este caso exclusivamente de las señales del mercado, sino que las autoridades desempeñaban, al menos parcialmente, un papel relevante.

La PI perseguía la identificación y promoción tanto de sectores de futuro, con un crecimiento potencial elevado, como de sectores estratégicos, fundamentalmente en términos de su impacto sobre el crecimiento económico. Las medidas diseñadas eran muy variadas e incluían desde políticas comerciales de carácter proteccionista hasta políticas microeconómicas de carácter intervencionista. En el plano europeo, estas políticas se concretaron en la consolidación y la defensa de grandes empresas o grupos empresariales, denominados «campeones nacionales», teóricamente capaces de competir con las empresas multinacionales americanas, y en el aprovechamiento de las economías de escala en toda su extensión. La reducida importancia real de las economías de escala, los efectos negativos sobre la competencia que en muchos casos ha supuesto el apoyo a estas empresas, y

la patente falta de flexibilidad de las mismas para ajustar sus estrategias y recursos a las modificaciones del entorno, han inducido un cambio gradual en los criterios de elaboración de la política industrial.

A lo largo de los años ochenta, se ha alcanzado un apreciable consenso alrededor de un conjunto de principios que coinciden en dar prioridad a las señales del mercado en el diseño de la PI. Bajo esta concepción, las medidas de PI no deben interferir en el normal funcionamiento de los mecanismos de mercado, teniendo, en todo caso, a potenciar la eficacia de éstos. Ello significa promover la creación y el fortalecimiento de un marco institucional competitivo, la corrección de los fallos de mercado específicos y concretos, y la adopción de medidas de carácter horizontal dirigidas al desarrollo de los factores de producción, de manera que se alcancen crecimientos más rápidos de productividad. Se pretende que el resultado de estas políticas sea tanto la intensificación del clima de competencia y rivalidad como el logro de una mayor flexibilidad de las empresas para adaptar sus estrategias a los requerimientos del nuevo entorno. El objetivo es, en último término, que el desarrollo industrial se corresponda con el señalado por las fuerzas del mercado.

Sin embargo, a pesar de la existencia de consenso alrededor de los citados principios, y del hecho de que las autoridades industriales tienden a confiar en el mercado como instrumento indispensable para la asignación de recursos, se ha optado, en muchas ocasiones, por intervenir en el desarrollo de la industria, adoptando interpretaciones sutiles de los principios básicos.

Los informes anuales de la OCDE reflejan las distintas posiciones de los países en cuanto al enfoque elegido para su PI. Dichos informes señalan ciertas áreas de convergencia, al tiempo que destacan otras en las que se presentan importantes diferencias. Parece existir acuerdo sobre dos objetivos: en primer lugar, se debe contribuir a corregir los posibles fallos del mercado y fortalecer sus mecanismos de funcionamiento; en segundo lugar, se debe potenciar el desarrollo y la calidad de los factores de producción necesarios para la industria. Las áreas en las que se observan divergencias se refieren al papel que deben desempeñar las autoridades en los procesos de ajuste positivo de las industrias en declive, a la intensidad con que debe pronunciarse la política de defensa de la competencia, y al alcance que deben tener los programas de apoyo a las industrias y tecnologías calificadas por los países miembros como estratégicas.

A todo ello se une la globalización, que intensifica la competencia a escala internacional, induciendo, en ocasiones, el recurso por parte de algunos países a medidas proteccionistas. Se han recrudecido así las fricciones comerciales entre países y entre regiones, poniéndose de manifiesto, una vez más, que los objetivos de las empresas globales no siempre coinciden con los establecidos por las autoridades nacionales (5).

## 2. El marco normativo

Descendiendo al caso concreto de la PI española, y previamente a la definición de sus objetivos, es necesario precisar el nuevo marco institucional. La adhesión a la CE, primero, y la con-

secución del MUE, en cuyo diseño se ha participado activamente, después, obligan a asumir una serie de principios básicos en materia de PI. Estos constituyen limitaciones concretas a las posibles líneas de actuación de las autoridades industriales. El principio fundamental del marco de referencia de la PI en la CE es la libre competencia. Las empresas son, por tanto, las protagonistas de las decisiones económicas de asignación y distribución de los recursos productivos, y el resultado de su comportamiento determina el nivel de bienestar económico alcanzado por el país. Únicamente las empresas tienen capacidad para responder con rapidez al fuerte ritmo de los cambios estructurales que se originan en nuestro entorno. Las PI más tradicionales, entendidas como ayudas directas al sostenimiento de la empresa, falsean la competencia y deben ser siempre condicionadas y limitadas en cuantía y tiempo. Las nuevas PI deben ser complementarias del principio de competencia, y por ello, deben garantizar condiciones estables a largo plazo para el buen funcionamiento del sistema de mercado (6).

Por lo que se refiere a la política de ajuste industrial, la experiencia española enseña que el trasvase de recursos entre sectores no es sencillo. A menudo se generan, a corto plazo, desempleo y costes sociales. Las políticas sociales disfrazadas de políticas sectoriales, y dirigidas a la financiación y cobertura de los costes de ajuste resultantes de los procesos de reasignación de recursos en sectores en crisis, no caben en el marco comunitario; por el contrario, deben instrumentarse con transparencia y por otras vías.

La realización del MUE, por otra parte, obliga a diseñar la PI

con un énfasis mayor en las estrategias de información, a fin de que la legislación comunitaria sea conocida, y de cooperación entre empresas y a escala institucional (comunitaria, nacional y autonómica).

El Acuerdo de Edimburgo y la ratificación del Tratado de Maastricht en este año configuran nuevos desarrollos en el marco institucional, destacando, en el plano industrial, la exigencia de una mayor coordinación y concertación de las PI, y el reforzamiento de la cohesión económica y social a través de los nuevos recursos dotados para los fondos comunitarios. De hecho, España, a través de los fondos estructurales, cuyas dotaciones se incrementarán en dos tercios, en términos reales, entre 1992 y 1997, podrá tener acceso a una cuantía importante de financiación para ayudas a regiones menos desarrolladas. Estas regiones podrían alcanzar un aumento total de los recursos disponibles que pueden llegar al 100 por 100 en 1997. También a través de estos fondos, se verá reforzada la financiación con destino a las zonas industrializadas en declive, así como aquella destinada a ayudas para actividades de I + D, y para creación y crecimiento de pequeñas y medianas empresas.

En último término, no se puede olvidar que la PI de la CE contempla también facilitar la adaptación a las condiciones impuestas por el MUE a través del Fondo de Cohesión, que se espera tenga una influencia muy favorable sobre el desarrollo regional de la industria. La importancia que el Fondo de Cohesión puede tener para España la expresan los cien proyectos presentados a la CE en 1993, por un importe de 200.000 millones de pesetas. Además, del total del Fondo, que

asciende a más de dos billones de pesetas –15.150 millones de ecus– para el septenio 1993-99, España percibirá entre el 52 y el 58 por 100.

#### **IV. LA ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA Y EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD**

Una vez definida la nueva concepción sobre la que debe fundamentarse la PI, así como los condicionantes en sus ámbitos de actuación que impone el nuevo marco institucional, es el momento de proceder a sintetizar la estrategia de PI diseñada y aplicada actualmente en España.

El objetivo a medio plazo de la PI durante los últimos años ha sido el establecimiento de un entorno macroeconómico y microeconómico que fomentase la competitividad de las empresas, potenciando y mejorando las dotaciones de aquellos factores más críticos para la competitividad empresarial, y estimulando la reasignación intersectorial de recursos según los criterios emanados de las orientaciones del mercado.

En el plano microeconómico, se ha tratado, por tanto, de implantar un marco institucional competitivo. Marco que se ha concretado en la aplicación de una política horizontal cuyo objetivo es ofrecer a las empresas recursos suficientes en cantidad y calidad, a precios asequibles y garantizando, en todo momento, condiciones análogas de rivalidad y competencia con el resto de las empresas competidoras. En el plano macroeconómico, se ha perseguido la creación de un entorno que estimule y premie el ahorro, la inversión y la eficacia productiva. El esquema 1 revela cómo los diversos planes y programas

que integran la PI del MICYT se han dirigido a la mejora de la competitividad empresarial. Los objetivos relacionados con la competitividad se corresponden con las prioridades establecidas por las empresas, puestas de manifiesto en los estudios realizados (7).

Por lo que se refiere al largo plazo, el objetivo ha sido más ambicioso. La estrategia diseñada pretende alcanzar la internacionalización de la industria española sobre la base de alcanzar una mayor competitividad internacional. El camino elegido ha sido la generación y potenciación de las ventajas competitivas que permitan a las empresas industriales españolas ganar, de forma continuada, cuota en el mercado nacional y, sobre todo, en los mercados exteriores. De esta forma, es posible lograr la consolidación de la industria española en el marco internacional, prerequisite para mejorar los niveles de bienestar. En el caso de España, el elemento de referencia ha sido la aproximación de su nivel de bienestar al nivel medio comunitario.

En relación con el ámbito específico de los procesos de reconversión sectorial, área que siempre suscita vivas polémicas en el ámbito social, la PI ha fomentado los procesos de ajuste sectorial necesarios. El objetivo último ha sido alcanzar, en un corto plazo de tiempo, la adaptación y la supervivencia de las empresas y sectores en el nuevo contexto. Ello ha requerido reiterar que las ayudas concedidas en este ámbito deben tener siempre un carácter excepcional y han de estar limitadas necesariamente en su cuantía y en el tiempo.

En relación con los medios, las PI pueden estructurarse en cinco grandes áreas: 1) políticas dirigidas a adecuar la normativa in-

dustrial a las exigencias derivadas del marco institucional; 2) políticas cuyo objetivo es mejorar la competitividad de la empresa española (políticas horizontales); 3) políticas específicas de ámbito sectorial (políticas sectoriales); 4) políticas dirigidas a las PYME, y 5) políticas de promoción regional. Una síntesis de tales políticas queda recogida en el esquema 2.

#### **1. Políticas de adecuación del marco normativo**

El desarrollo del Estado de las autonomías, la adhesión de España a la CE, y el consecuente proceso de trasposición de los reglamentos y directrices comunitarios a la legislación española, han promovido la necesidad de proceder a una actualización y adecuación de la normativa reguladora al nuevo contexto institucional. La modificación resultante de buena parte de la legislación ha tenido su más claro exponente en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, aprobada por el Parlamento en el mes de julio de 1992, que ha sustituido a la vigente desde el año 1939.

Los objetivos fundamentales de la nueva Ley son, en primer lugar, establecer las normas básicas de ordenación de las actividades industriales; en segundo lugar, regular la actuación de la Administración del Estado en la esfera industrial y, por último, coordinar las actuaciones en este ámbito de las diferentes administraciones públicas.

En lo que se refiere a la normativa básica, la Ley atiende especialmente a la instrumentación de la política de calidad y seguridad industrial. En este aspecto, exige el consenso del sector empresarial y de las CC. AA., que han

ESQUEMA 1

DISEÑO DE LA POLITICA INDUSTRIAL APLICADA ACTUALMENTE EN ESPAÑA:  
PLANES Y PROGRAMAS DEL MICYT

PLANES	Factores de competitividad -Prioridades empresariales-																					
	Mejorar la cualificación de los recursos humanos	Estimular la inversión empresarial en formación	Potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico (reduciendo la dependencia tecnológica)	Ayudar a la creación de infraestructuras tecnológicas	Potenciar la difusión tecnológica	Proteger la innovación	Reducir los costes de la energía	Estimular las estrategias en favor de la diferenciación de producto	Promocionar la calidad y la seguridad	Estimular la sofisticación de la demanda	Promocionar el diseño	Desarrollar industrias relacionadas y de apoyo	Proteger y mejorar el medio ambiente	Fomentar la cooperación empresarial	Mejorar la eficacia y eficiencia de los procesos productivos (incrementando la productividad)	Facilitar financiación empresarial	Potenciar la presencia de la empresa española en el exterior	Potenciar el desarrollo de marcas y actividades de marketing y publicidad	Promover la modernización de la cultura empresarial (modificando las estrategias empresariales)	Mejorar la información empresarial		
HORIZONTALES	Plan nacional de actuación tecnológico industrial (Pein III, Pauta III, Farma, Bqm, SBT)	■	■	■	■	■										■	■					
	Plan de infraestructura tecnológica	■	■	■	■	■																
	Programa industrial tecnológico medioambiental			■										■	■							■
	Regulación y protección de la propiedad industrial					■	■		■											■		■
	Plan nacional de calidad industrial y seguridad	■			■				■	■	■	■						■				■
	Plan de promoción de diseño industrial			■							■						■	■				■
	Programa de cooperación industrial y colaboración internacional											■		■						■		■
	Programa de cualificación técnica e industrial en la empresa	■	■							■				■								
	Programa de ayuda a la diagnosis de la empresa																■				■	■
	Plan de internacionalización de la empresa	■											■					■				■
	Apoyo a la pequeña y mediana empresa industrial	■	■	■	■	■			■			■	■	■	■	■	■	■	■		■	■
	Promoción de la innovación industrial y de la tecnología CDTI (ESA)			■	■	■											■	■				■
	SECTORIALES	Plan de competitividad de la industria textil y de la confección	■		■	■						■		■	■	■			■	■		■
		Reconversión y reindustrialización								■							■					

ESQUEMA 2

POLITICAS INDUSTRIALES

	<i>Planes</i>	<i>Objetivos principales</i>	<i>Acciones</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Instituciones complementarias</i>
	Plan nacional de actuación tecnológica industrial (PEIN III, PAUTA III, FARMA III, BQM, SBT)	Incremento cualitativo y cuantitativo de los recursos humanos, técnicos y económicos destinados a la I + D. Se articula en una serie de subplanes que se dirigen a sectores tecnológicos o industriales específicos.	Apoyo financiero destinado a la realización de proyectos y provisión de medios técnicos y humanos. Creación de infraestructuras básicas. Fomento de la internacionalización de la tecnología española.	Subvenciones a fondo perdido. Créditos con y sin interés. Fondos comunitarios.	CDTI e IMPI. Programa Marco comunitario (ESPRIT, BRIT/EURAM, RACE, etc.) Agencia Europea del Espacio (ESA), CERN EUREKA Universidad. Centros de investigación
	Plan de infraestructura tecnológica	Promoción de la infraestructura necesaria para el desarrollo e innovación tecnológica. Fomento de la atmósfera que reconozca y apoye la importancia de la innovación y tecnología.	Infraestructura tecnológica de apoyo. Recursos humanos. Fomento del clima social adecuado.	Creación de centros de investigación aplicada y de demostración. Programas de formación. Campañas de difusión.	ICEX Ministerios Centros de investigación y desarrollo.
	Programa industrial tecnológico medioambiental	Adaptación de las industrias españolas al marco jurídico medioambiental vigente en la CE. Fomento de una industria medioambiental moderna.	Ayudas para inversiones de corrección ambiental, en tecnología y en actividades de formación.	Subvenciones del MICYT a cualquier tipo de empresas, primando las iniciativas de cooperación empresarial. Captación de fondos comunitarios. Acuerdos de cofinanciación con las CC. AA.	Comunidad Europea. CC. AA.
H O R I Z O N T A L E S	Regulación y protección de la propiedad industrial	Protección de los resultados de la innovación empresarial. Fomento de la diferenciación del producto.	Ayudas para cubrir los costes de una solicitud de patente en el extranjero.	Reformas legislativas. Ley de Patentes. Patente comunitaria y patente europea. Planes de difusión del sistema de propiedad industrial mediante patentes y marcas. Planes para el incremento del uso de la información tecnológica.	CE.
	Plan nacional de calidad industrial y seguridad	Promoción de un entorno de «cultura de la calidad», de la utilización de productos y servicios de calidad y de un sistema de gestión de calidad y de infraestructuras técnicas en las empresas.	Promoción de productos de calidad reconocida, del reconocimiento de la calidad de nuestros productos en el exterior y de los sistemas de gestión de calidad y de infraestructura.	Campañas informativas sobre productos y empresas. Propiciar encuentros y firmas de convenios. Acciones de sensibilización, de formación y de información. Inversiones en diagnóstico, asesoramiento y auditorías. Acciones en normalización, certificación, ensayos.	CE. AENOR. ENICRE. RELE. SCI. AECC.
	Plan de promoción de diseño industrial	Promoción del diseño industrial y de la difusión exterior del diseño español.	Incorporación del diseño a las empresas. Desarrollo de la infraestructura y de servicios colectivos de diseño industrial. Apoyo a la creación de equipos y de empresas. Formación de profesionales y directivos.	Información y asesoramiento. Ayudas económicas para contratación de servicios profesionales, creación de marcas, asistencia a ferias, adquisición de equipos, estudios de mercado, etcétera. Programas comunitarios. Becas, bolsas de trabajo, cursos. Ferias y exposiciones.	ICEX. CE. Centros de promoción de diseño. Institutos tecnológicos. Asociaciones de investigación. Universidad. CC. AA.
	Programa de cooperación industrial y colaboración internacional	Fomento de las relaciones entre empresas, nacionales o internacionales	Subvenciones para gastos relacionados con la consulta externa y auditoría, para el inicio de actividades y para iniciativas que fomenten la cooperación.	Subvenciones. Créditos.	Instituciones semipúblicas, de servicios (agencias de desarrollo, sociedades de garantía recíproca, parques tecnológicos). Empresas privadas. BEX.
	Programa de cualificación técnica e industrial en la empresa	Entrenamiento y cualificación del personal técnico y directivo de las empresas. Difusión de la formación como factor de competitividad.	Apoyo a las empresas para la formación de sus técnicos y directivos. Creación y coordinación de centros de adaptación y de programas de formación.	Subvenciones.	Escuela de Organización Industrial. Otros centros de la Administración. Universidad. Instituciones privadas.
	Programa de ayuda a la diagnosis de la empresa	Apoyo a las empresas en la realización de estudios externos que permitan un diagnóstico de su situación estratégica.	Subvenciones para la realización, por empresas de consultoría, de estudios de diagnóstico empresarial.	Subvenciones.	Empresas y consultorías privadas.

ESQUEMA 2 (conclusión)

POLITICAS INDUSTRIALES

	Planes	Objetivos principales	Acciones	Instrumentos	Instituciones complementarias
H O R I Z O N T A L E S	Plan de internacionalización de la empresa	Fomento de la presencia de empresas españolas en el extranjero. Fomento de la exportación.	Programa financiero para la obtención de créditos. Programa de incentivos fiscales. Programa de formación.	Financieros (Compañía de Financiación del Desarrollo -COFIDES-, póliza de cobertura de inversiones españolas en el exterior -CESCE-, Fondo de Ayuda al Desarrollo -FAD-, deducciones Fiscales por inversiones), formativos, de mercado, de información y Tratados de cooperación.	ICEX. Obrinas comerciales. Ministerio de Educación (formación) Banca española.
	Apoyo a la pequeña y mediana empresa industrial	Mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas industriales.	Un objetivo de carácter «horizontal» dirigido a elevar el nivel de información de las empresas y la formación empresarial de sus dirigentes, acceso a la financiación, creación de nuevas empresas, agrupaciones, facilitar la subcontratación, etcétera. Un objetivo de incremento de la competitividad de las empresas que se agrupan en los subsectores de actividad en los que la calidad, tecnología, el diseño, etc. tienen primordial importancia y que se pretende conseguir por la innovación tecnológica.	Apoyo al Sistema de Garantía Recíproca a través de las S. G. R., prestando garantía por aval a sus socios participantes Apoyo a las SGR a través de subvenciones directas al refianzamiento de los avales concedidos por las S G R Subvención de los intereses de los créditos solicitados por las PYME. Participación del IMPI en la creación de empresas. Acceso a la información, promoción de la subcontratación, apoyo a la innovación, etcétera.	Organos de la Administración. Banca. CE
	Promoción de la innovación industrial y de la tecnología. CDTI (ESA).	Incremento de la participación de las empresas españolas en la generación de innovaciones tecnológicas, que se manifestarán en nuevos productos en el mercado y nuevos procesos en el sistema productivo.	Incorporación y asimilación de nuevas tecnologías, procesos y productos, y la generación de nuevos desarrollos tecnológicos con un creciente potencial propio de innovación, a través de la participación en proyectos y programas internacionales, con sus consiguientes retornos y los instrumentos de reforzamiento de la infraestructura y capacidades internas y de difusión de desarrollo tecnológico.	Proyectos concertados entre empresas y centros públicos de investigación. Proyectos de desarrollo tecnológico, llevados a cabo por empresas y orientados al mercado. Proyectos de innovación tecnológica. Proyectos de promoción tecnológica. Apoyo a la participación de las empresas españolas en programas tecnológicos internacionales tanto en los de intervención directa (EUREKA, Programa Marco de I + D de la CE, etc.) como los derivados de un retorno de nuestras aportaciones a organismos internacionales, tales como ESA.	Organos de la Administración. Centros de Investigación. CE.
V E R T I C A L E S	Plan de competitividad de la industria textil y de la confección	Incremento de la productividad del sector, la inversión en tecnología y las ventas en el exterior.	Mejora de la dimensión mediante fusiones y asociación de empresas. Modernización de las estructuras empresariales. Fomento del I + D y la calidad industrial. Apoyo del diseño y creación de marcas. Promoción exterior y formación.	Planes de empresa, de empresas agrupadas, de infraestructura de investigación y mejora de la calidad y de actuación institucional.	Organos de la Administración. CC. AA. CE.
	Reconversión y reindustrialización	Consolidación e intensificación de los procesos de ajuste para adaptar la estructura de la producción de los sectores siderúrgico y naval a las nuevas condiciones de la demanda y los mercados.	Garantizar, a medio plazo, la competitividad de los sectores siderúrgico y naval en la perspectiva de su apertura al espacio económico internacional, por medio del redimensionamiento y la modernización de los sectores, así como la canalización simultánea de los recursos liberados hacia nuevas actividades productivas con futuro.	Sobre consolidación patrimonial y de la tesorería de ACENOR, S.A Compensación al BEX del diferencial de intereses existentes entre el 0,1 por 100 y el tipo de mercado vigente, de las obligaciones de AHV. Compensación del quebranto ocasionado por la conversión de obligaciones en acciones. Compensación entre el valor contable de los créditos participativos y el actualizado tras su refinanciación. Sector naval Ayudas de funcionamiento, a la reestructuración y a la compensación de aranceles.	Banca CE.

pasado a asumir una buena parte de las competencias que eran responsabilidad de la Administración central del Estado. Este hecho singulariza una nueva concepción de la PI en España, en la que su diseño instrumental y su ejecución resultan de la cooperación de diversas administraciones (8) y, sobre todo, del sector privado (9).

Por lo que se refiere al fomento fiscal de la inversión privada, y en línea con los países del entorno económico de la OCDE, se ha procedido a actualizar nuestra normativa en este ámbito. El Real Decreto 1622/1992, de 29 de diciembre, regula las deducciones fiscales por inversiones en I + D. En este sentido, la Ley del Impuesto de Sociedades 61/1978, de 27 de diciembre, se limitaba a fijar la estructura general de la deducción, sin regular de forma concreta las diferentes cuestiones que suscita este beneficio fiscal.

Según la nueva norma reglamentaria, los porcentajes de la deducción varían en función de dos parámetros: el concepto en que se materializa la inversión (gastos en intangibles o en activos fijos) y el esfuerzo inversor que haya realizado la empresa durante el ejercicio en relación con los dos anteriores. Las deducciones generales son del 15 por 100 o del 30 por 100 de la inversión realizada, según se trate de gastos en intangibles o en activos fijos, pudiendo aplicarse un tipo más alto —en concreto, del 30 por 100 y del 45 por 100, respectivamente— cuando la inversión en activos fijos e intangibles realizada en el ejercicio fuera superior al valor medio de la efectuada en los dos años anteriores.

## 2. Políticas dirigidas a mejorar la competitividad

El énfasis de la PI española recae en el objetivo de potenciar las medidas de carácter horizontal. El fundamento de tales medidas se deriva del diagnóstico realizado acerca de los factores determinantes de la competitividad empresarial, de acuerdo con los principios de libre competencia y transparencia de mercado sustanciales a la PI comunitaria. En este sentido, la Comisión de la CE señalaba la necesidad de potenciar los mecanismos competitivos como instrumento para lograr la aceleración del ajuste estructural, la mejora de la competitividad empresarial, y una estructura industrial y tecnológica consolidadas a largo plazo.

Las medidas contempladas en este apartado posibilitan el reforzamiento de la estrategia empresarial en las siguientes áreas funcionales: innovación y desarrollo tecnológico, internacionalización, calidad y seguridad, recursos humanos y medio ambiente.

### a) *Innovación y desarrollo tecnológico*

Sin duda, la asignación de recursos a la I + D constituye, a medio y largo plazo, el factor fundamental de la competitividad empresarial. Sin embargo, cabe citar que el esfuerzo en I + D realizado por el sector privado es claramente inferior al correspondiente al sector público. Por otro lado, y en relación con los países de nuestro entorno, el esfuerzo tecnológico realizado por las empresas industriales españolas es inferior al de las empresas competidoras de otros países. Es necesario, pues, un mayor esfuerzo innovador y de asimilación de tecnología por parte de las empresas españolas, sobre todo si

se pretende consolidar una industria ubicada en una posición de privilegio dentro de la nueva división internacional del trabajo, con futuro y cercana a las características empresariales de los países industrializados más desarrollados.

En coherencia con ello, la política tecnológica aplicada en España ha perseguido el fomento de las actividades de I + D dentro del sector empresarial, procurando incrementar la innovación tecnológica y la capacidad de asimilación por las empresas. Las actuaciones en este ámbito se enmarcan dentro del Plan Nacional de Actuación Tecnológica Industrial (PATI), en el cual están comprendidos diversos subplanes referidos a los mismos objetivos genéricos, y del Plan de Infraestructura Tecnológica (PIT). Una síntesis de los planes incluidos en el PATI se recoge en el esquema 3.

Los planes y subplanes citados se complementan mediante la actuación del CDTI. Su objetivo general es el desarrollo de la política tecnológica mediante la concesión de créditos privilegiados, subordinados o subsidiados a proyectos de I + D empresariales. Esta estrategia financiera de la política tecnológica reparte el riesgo de los proyectos entre el sector público y el sector empresarial, incentiva los esfuerzos desarrollados por éste y garantiza que las ayudas públicas queden sujetas al riesgo tecnológico o comercial.

No se deben olvidar, dentro de la política tecnológica, las deducciones fiscales sobre los gastos en I + D contemplados en el citado Real Decreto 1622/1992.

La aprobación de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, homologó internacionalmen-

ESQUEMA 3

PLAN NACIONAL DE ACTUACION TECNOLOGICA INDUSTRIAL (PATI)

Planes	Objetivos principales	Acciones	Instrumentos	Instituciones complementarias
<p>Farma II Fomento de la investigación en la industria farmacéutica</p>	<p>Desarrollo de las bases de una tecnología propia y adaptación de la industria farmacéutica a la forma de operar de las empresas de los países más avanzados de la CE.</p>	<p>Incremento de los recursos y esfuerzos empresariales destinados a I + D. Canalización de las actividades de I + D hacia áreas prioritarias desde el punto de vista económico, científico y sanitario. Proyección internacional de la actividad investigadora empresarial.</p>	<p>Ayudas a las empresas investigadoras a través de la financiación de sus programas de I + D. Creación de infraestructuras para el desarrollo tecnológico. Apoyo institucional a la investigación farmacéutica. Compensación de los costes derivados por la obtención de patentes. Coordinación con los planes nacionales y europeos.</p>	<p>Administración española. Centros de investigación. CE, especialmente a través del III Programa Marco Comunitario.</p>
<p>Pein III Plan electrónico informático nacional</p>	<p>Fomento del desarrollo del sector electrónico e informático nacional, fortaleciendo sus bases científicas y tecnológicas.</p>	<p>Promoción de actividades de uso horizontal de las tecnologías. Fortalecimiento de la actividad tecnológica de las empresas. Selección de polos de especialización tecnológica avanzada. Participación de las industrias españolas en los programas internacionales " " de I + D. Fortalecimiento de las PYME. Mejora de la balanza comercial y tecnológica del sector.</p>	<p>Acciones de carácter general, de carácter estructural y de apoyo a las empresas (subvenciones y préstamos). Acciones en programas específicos: telecomunicaciones, informática, electrónica, microelectrónica y componentes electrónicos.</p>	<p>Administración española Centros de investigación. CE.</p>
<p>Pauta II Plan de automatización avanzada</p>	<p>Consecución de una industria de automatización española sólida. Extensión del empleo de las tecnologías de automatización en el sector industrial.</p>	<p>Fortalecimiento de las tecnologías de automatización. Ayudas destinadas a la totalidad del sector de automatización para su consolidación y fortalecimiento. Acciones encaminadas a promover la introducción y uso de la automatización en todo el tejido industrial. Acciones destinadas al desarrollo de tecnologías concretas de automatización.</p>	<p>Acciones específicas para los subsectores de automatización o sectores industriales. Acciones abiertas a todos los sectores y subsectores: formación, difusión de tecnologías disponibles, actuaciones sobre los grandes grupos empresariales, internacionalización del sector y uso de las tecnologías de automatización.</p>	<p>Administración española. Universidades y centros de Investigación. CE.</p>
<p>BCM Plan de desarrollo tecnológico en biotecnología, tecnología química y tecnología de los materiales</p>	<p>Desarrollo e introducción de nuevas tecnologías en las empresas que operan en las áreas de biotecnología, tecnologías químicas avanzadas y tecnologías de los materiales.</p>	<p>Incremento cualitativo y cuantitativo de los recursos en I + D. Canalización de los esfuerzos hacia áreas definidas como prioritarias. Incorporación al proceso innovador de mayor número de empresas. Impulso de la asimilación empresarial de las tecnologías avanzadas.</p>	<p>Celebración de reuniones y seminarios. Apoyo a la realización de actividades de investigación y desarrollo. Apoyo a la actividad innovadora de la empresa. Apoyo a la formación especializada. Apoyo a transferencias de tecnología. Comercialización, convenios, colaboración entre empresas, etcétera.</p>	<p>Administración española. Centros de investigación. CE.</p>
<p>SBT Plan de apoyo tecnológico a los sectores industriales básicos y transformadores</p>	<p>Fomento de la competitividad de las empresas de los sectores industriales de transformación.</p>	<p>Desarrollo de las tecnologías de producto. Tecnologías de los procesos básicos propios de los sectores transformadores y tecnologías de fabricación y de los procesos modulares</p>	<p>Subvenciones directas en proyectos de tipo competitivo. Préstamos privilegiados del CDTI. Apoyo al Programa Marco Comunitario. Programas de I + D de la CECA.</p>	<p>Administración española. CE Centros de investigación.</p>

te el marco institucional español, quedando pendiente la entrada en vigor del Convenio sobre la Patente Comunitaria, que debe ser un primer paso en la elaboración del Derecho Unitario Europeo de Patentes. A este respecto, debe citarse el Programa de Apoyo del Registro de la Propiedad Industrial (hoy Oficina Española de Patentes y Marcas), que, además de sensibilizar a los empresarios, ayuda a éstos en el registro, tanto en España como en el extranjero, de sus resultados tecnológicos.

Por último, y en relación con las acciones en favor de la difusión de nuevos desarrollos tecnológicos, debe citarse el Plan de Difusión de la Información Tecnológica, desarrollado en colaboración con las CC. AA., y el proyecto de Observatorio Tecnológico.

#### *b) Internacionalización*

La internacionalización es uno de los rasgos más característicos de las nuevas estrategias seguidas por las empresas en los ámbitos comunitario y mundial. La reciente apertura de la industria española a los mercados internacionales obliga a las empresas a desarrollar un esfuerzo singularmente importante en esta área. A dicho esfuerzo no debe ser ajena, en aras del realismo, la adopción de perspectivas globales.

Con la finalidad de apoyar la internacionalización de las actividades industriales de las empresas españolas, se ha instrumentado el Plan de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española. Su finalidad es reforzar la internacionalización a través de acciones en los ámbitos comercial, financiero, fiscal, de información y de formación. Los aspectos

más relevantes son el comercial y el financiero. En el ámbito comercial, el ICEX ayuda a las empresas en la ejecución de planes dirigidos a la implantación de redes comerciales propias y a la promoción activa de marcas, así como a la creación de consorcios de empresas exportadoras. En el ámbito financiero, se ha creado una sociedad de capital-riesgo —la Compañía de Financiación del Desarrollo (COFIDES)— con el objetivo de apoyar las inversiones españolas en el exterior.

Asimismo, se ofrece la posibilidad de desgravaciones fiscales en relación con las inversiones empresariales destinadas a la creación de redes comerciales y potenciación de la presencia exterior de las empresas. Las acciones citadas se complementan con los efectos del Fondo de Ayuda al Desarrollo y las acciones dirigidas a la atracción de inversiones procedentes de las grandes empresas, fundamentalmente.

Finalmente, cabe citar los proyectos de promoción tecnológica promovidos por el CDTI, cuyo objetivo es la comercialización exterior de la tecnología española. Además, el CDTI, en esta esfera, desarrolla también acuerdos de cooperación con países donde existe un potencial significativo de compra de tecnología española, y promueve fórmulas de asociación entre empresas pequeñas con capacidad innovadora demostrada y empresas con mayor capacidad financiera.

#### *c) Calidad y seguridad*

El Plan Nacional de Calidad Industrial es el instrumento básico de PI en materia de calidad. Los objetivos de este plan son diversos: impulsar la implantación y mejora de los sistemas de ges-

tión de calidad en las empresas; el desarrollo de una infraestructura técnica de calidad industrial, en crecimiento en los ámbitos europeo e internacional (AENOR, RELE, SCI, consultoría de calidad, etc.); la promoción de la utilización de productos de calidad reconocida tanto en los mercados nacionales como en los internacionales; y, por último, el apoyo al reconocimiento nacional e internacional de la calidad de los productos y empresas españoles en los mercados internacionales.

La adhesión de España a la CE, con la consiguiente adaptación de las directrices europeas en materia de calidad y seguridad industrial, ha sido un elemento básico para explicar las importantes reformas legislativas habidas en otras materias en el ámbito nacional, que se hacen patentes, fundamentalmente, en la Ley de Industria (21/1992).

La orientación prioritaria de la PI en el ámbito de la calidad y la seguridad industrial ha sido la de trasladar a las empresas una preocupación creciente por estos aspectos, promoviendo una nueva «cultura de la calidad», al tiempo que ha fomentado la introducción por parte de nuestras empresas de sistemas de gestión de la calidad, así como la creación de una infraestructura capaz de ofrecer a las empresas españolas un acceso inmediato a las certificaciones, con reconocimiento comunitario, de demostración de calidad y seguridad.

#### *d) Recursos humanos*

Sin duda, junto con el desarrollo tecnológico, la disponibilidad de fuerza de trabajo cualificada y adaptada a las necesidades industriales constituye el factor más relevante de la competitividad. La mayor parte de los planes de PI

examinados contemplan actuaciones paralelas específicas en materia de formación. Con carácter más general, la formación se impulsa mediante el Plan de Cualificación Técnica e Industrial de la Empresa, cuyos objetivos básicos son fomentar la formación continuada dentro de las empresas, la oferta directa de formación en las áreas de gestión y tecnología, y la apertura de los centros de formación de los grandes grupos industriales a las pequeñas y medianas empresas.

#### e) Medio ambiente

La apertura de la industria española a los mercados comunitarios e internacionales obliga a las empresas industriales españolas a la consideración del elemento medioambiental como un factor cada vez más fundamental de competitividad a medio y largo plazo. Ello se traduce, por parte de las empresas, en la necesidad

de realizar importantes inversiones en equipos y servicios destinados a la protección del medio ambiente. En coherencia con ello, se ha diseñado el Programa Industrial y Tecnológico Medioambiental (PITMA), que comprende tres líneas de acción básicas: en primer lugar, ayudar a las empresas industriales españolas a adecuar progresivamente sus procesos de producción al marco normativo medioambiental de la CE; en segundo lugar, desarrollar actividades de promoción y difusión (confección de bases de datos, catálogos de ofertas), así como de formación de técnicos y especialistas; en tercer lugar, cabe destacar que el Programa PITMA, al igual que ocurre con el PAUTA, relativo a la industria de automatización, no es un plan exclusivamente horizontal, sino que también comprende medidas de desarrollo sectorial con el objetivo, en este caso, de potenciar la industria del

medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a los bienes de equipo, consultoría e ingeniería, y electrónica e informática.

### 3. Políticas sectoriales

Los programas de reconversión industrial iniciados en el año 1981 se encuentran prácticamente concluidos. Las inversiones productivas y la reducción de las plantillas se han aproximado a las cifras previstas, y los resultados económicos obtenidos en los sectores reconvertidos confirman lo ajustado de las previsiones realizadas. El cuadro n.º 1 es fiel reflejo de estas afirmaciones.

Sin embargo, algunos sectores industriales –como el textil, el naval y la siderurgia– siguen acusando problemas. La evolución de la demanda mundial, el desarrollo tecnológico y la competencia de los países de Europa central y oriental exigen la pro-

CUADRO N.º 1

#### EVOLUCION DE LAS PLANTILLAS DE LOS SECTORES EN RECONVERSION

Sectores	Período de referencia (a)	N.º de empresas acogidas	Plantilla inicial (A)	Excedente previsto (B)	(B) / (A) • 100	Excedente 31-12-91 (C)	(C) / (B) • 100
Construcción naval (GA) .....	30-06-84/31-12-92	2	21.920	13.846	63,2	13.494	97,5
Construcción naval (PMA) .....	30-06-84/31-12-92	27	15.427	8.390	54,4	7.900	94,2
Siderurgia integral .....	31-12-80/31-12-91	3	42.837	20.076	46,9	20.346	101,3
Aceros especiales .....	31-12-80/31-12-91	11	13.744	8.728	63,5	8.339	95,5
Fertilizantes (b) ...	31-12-84/31-12-91	11	9.365	3.423	36,6	4.863	142,1
Alcatel Standard Eléctrica .....	31-12-83/31-12-91	1	16.133	9.318	57,7	8.738	93,8
TOTAL .....		55	119.426	63.781	53,4	63.680	99,8

(a) Corresponde a las fechas de referencia para las plantillas iniciales y finales.

(b) Incluye la plantilla de Fosfórico Español, acogida al Plan tras la fusión de los activos de fertilizantes de ERT y Cros en Fesa Fertilizantes.

Fuente: Secretaría General Técnica, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

longación de los esfuerzos de ajuste realizados durante los últimos años. En este contexto, se debe tener presente que, con carácter general, la CE permite el desarrollo de políticas sectoriales específicas, siempre y cuando no perjudiquen los principios de libre competencia y de transparencia de las ayudas concedidas por los estados miembros, en el marco del derecho comunitario de la competencia. No obstante, la necesidad de hacer frente a los problemas estructurales de algunos sectores —siderurgia e industria naval, por ejemplo— ha llevado a la CE al establecimiento de un régimen de ayudas complejo que sistematiza numerosas excepciones a la incompatibilidad de las ayudas con los objetivos del mercado único. Con este objeto, forma parte del régimen de ayudas la determinación de sistemas de control sobre el destino de las ayudas públicas y la atribución al Consejo de Ministros y a la Comisión de facultades para la concesión de compatibilidades, así como la realización de controles periódicos por instancias comunitarias.

El planteamiento más general sobre la naturaleza de los regímenes de ayuda y la concesión de compatibilidades se puede articular en un conjunto de principios. Además de los ya aludidos, referidos a la competencia, la CE entiende que la iniciativa y la responsabilidad del ajuste estructural recaen sobre las empresas y los trabajadores. Por otra parte, los planes de reestructuración correspondientes se deben desarrollar en el marco de los programas globales elaborados por la CE. En el mismo sentido, las ayudas públicas están condicionadas a la realización de ajustes estructurales, y la percepción de subvenciones está supeditada al cumplimiento de los objetivos estipulados.

Nos referiremos a continuación a la PI española en relación con los tres sectores antes citados. El sector siderúrgico atraviesa una grave crisis en España y en la CE, caracterizada por la existencia de un doble problema: en primer lugar, un problema estructural, manifestado en un exceso de capacidad instalada; en segundo lugar, un problema coyuntural, provocado por la recesión económica mundial. El objetivo básico del sector siderúrgico en los próximos años será la adecuación de la oferta a la demanda. En este caso, el ajuste deberá contemplar las nuevas condiciones de competencia creadas en el MUE, los acuerdos europeos con los países del centro y Este, la adhesión de nuevos miembros a la CE, la disminución del comercio siderúrgico mundial y, por último, la reducción de costes.

Las acciones desarrolladas hasta el presente han consistido en la constitución de la sociedad Sidenor para la gestión coordinada de las empresas de aceros especiales Foarsa y Acenor, y la constitución de la Corporación Siderúrgica Integral (CSI) para la gestión conjunta de las empresas Ensidesa y Altos Hornos de Vizcaya. El plan español sobre el acero, presentado para su aprobación en la Comisión de la CE, debe significar la consolidación definitiva de la viabilidad del sector en el mercado internacional.

El programa del sector naval, iniciado en el año 1984, con vigencia hasta 1987, fue prorrogado hasta 1990. Este programa se ha complementado con otro cuya vigencia alcanza el bienio 1991-1992. Al igual que ha ocurrido en el sector siderúrgico, la crisis económica mundial incidió de pleno en los objetivos propuestos, impidiendo llevar a cabo una reestructuración completa del

sector que le permitiera competir con las empresas de los países comunitarios, Estados Unidos y Corea.

La evolución previsible de la demanda de buques en los próximos años y la fuerte competencia sugerirán la necesidad de continuar con el ajuste del sector. Por ello, se plantea la continuidad de la política de ayudas a dicho sector, tanto a escala comunitaria como nacional, aunque con carácter decreciente, y ajustada, en todos los casos, a los criterios de excepción contenidos en la Séptima Directiva, que regula las ayudas estatales a la construcción, transformación y reparación naval.

Los problemas actuales de la industria textil y de la confección en la CE y en España son: primero, el incremento de las importaciones de países terceros con bajos costes, unido a un débil crecimiento del consumo final a largo plazo; segundo, la fuerte concentración regional, que agudiza los problemas de ajuste. Es especialmente importante la apertura progresiva de sus mercados a los países de Europa del centro y del Este, regulada anteriormente por el Acuerdo Multifibras (AMF).

El Plan de Competitividad de la Industria Textil y de la Confección pretende dar respuesta a los problemas del sector. Este plan da un tratamiento global al sector y coordina las políticas existentes de las diferentes administraciones. Sus objetivos, con un horizonte de cinco años, pretenden responder a los tres problemas básicos del sector; a saber, pequeña dimensión empresarial, deficiente estructura de la distribución y comercialización, y rigidez de los procesos productivos. El instrumento fundamental para alcanzar estos objetivos son los planes de empresas para lograr

la agrupación de éstas, la creación de infraestructuras de investigación y la mejora de la calidad.

#### **4. Políticas dirigidas a las PYME**

Una característica distintiva de la estructura de la industria española es el peso relativamente elevado, en relación con los principales países de la CE, de la PYME industrial (10).

La CE ha reconocido la importancia de la PYME para el desarrollo del sector industrial. La atención se ha dirigido, especialmente, hacia las deficiencias que, por razón de su tamaño, encuentra en ámbitos tan críticos para la competitividad como la innovación, la financiación, la información, la formación y la comercialización. Como resultado de ello, los países de la CE, de forma independiente, han diseñado una variada gama de instrumentos de PI dirigidos, todos ellos, a neutralizar las carencias de las pequeñas y medianas empresas.

En España, el objetivo general de la PI dirigida hacia las PYME es el impulso, la creación, el fortalecimiento y el crecimiento de las potencialmente viables, contribuyendo al desarrollo de un clima favorable e integrador de este sector dentro del conjunto de la industria. A tal fin, el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa (IMPI), responsable de las políticas industriales en esta área, ha diseñado un conjunto de políticas específicas dirigidas a fomentar la competitividad de las PYME, reforzando aquellos puntos débiles observados en sus áreas funcionales, y facilitando la adaptación y ajuste de sus estrategias al MUE de 1993. La PI desarrollada por el IMPI se orienta hacia cuatro grandes áreas: la innovación, la financiación, los ser-

vicios a las empresas y la cooperación.

##### *a) Innovación*

En relación con la innovación, el objetivo es el fomento de las estrategias empresariales basadas en los esfuerzos de I + D dirigidos a la introducción de innovaciones de proceso y de producto, diferenciando cada vez más las producciones y reduciendo la dependencia tecnológica del exterior. Se pretende también impulsar la difusión de las tecnologías existentes, y fomentar la participación de los organismos y las asociaciones de empresas españolas en programas nacionales y europeos de innovación.

El IMPI participa en los siguientes programas de innovación tecnológica comunitarios: SPRINT, BRITE EURAM, (a través de la acción CRAFT), STRIDE e IMPACT (sobre mercados de información). La labor del IMPI consiste en promover la actuación de los organismos intermedios a fin de procurar mayores retornos de los programas comunitarios.

En el área de la innovación mediante el diseño industrial, el IMPI dispone de un instrumento específico —el Plan de Promoción del Diseño Industrial (1992-1995)—cuya gestión ha sido encomendada a la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño Industrial (DDI). Mediante este instrumento, se pretende impulsar el desarrollo de los factores competitivos diferentes del precio, en gran medida dentro del dominio de los denominados activos intangibles, que permitan una mayor diferenciación de sus productos a las empresas. El diseño, la imagen de marca, la calidad, la participación en las ferias, entre otros, reflejan las posibilidades contempladas dentro del Plan.

##### *b) Financiación*

En relación con el área de financiación, la estrategia se dirige a ayudar a las PYME a superar las dificultades en los mercados de crédito y de capitales, tanto en términos de coste relativo como de oportunidades de acceso a los mismos, a fin de disponer de las mismas condiciones que el resto de las empresas industriales.

En el marco de los mercados de crédito, y con el fin de paliar estas dificultades, el IMPI ha fomentado y desarrollado el sistema de avales, creando las sociedades de garantía recíproca (SGR), de carácter mutualista, constituidas por PME y entidades públicas o privadas, cuyo objeto social fundamental es la prestación de garantías ante las instituciones financieras. El reafianzamiento se lleva a cabo a través de SOGASA, en la que el IMPI tiene una participación del 44,9 por 100, perteneciendo el resto a las propias SGR. En la actualidad, existe un proyecto de ley de SGR, cuyo objetivo es mejorar la solvencia de las sociedades que componen el sistema (primordialmente, introduciendo un sistema de reafianzamiento eficaz), incrementar su liquidez, ampliar el número de empresas beneficiarias de los servicios y disminuir el coste del aval.

Por lo que se refiere al marco de los mercados de capitales, el objetivo es fomentar la canalización del ahorro, tanto interno como externo, hacia la inversión empresarial en las PYME, considerándose como instrumento fundamental el potenciar el desarrollo del capital riesgo. En su política de apoyo al capital riesgo, el IMPI pondrá en marcha políticas de apoyo paralelas a las que viene realizando la CE con las sociedades de capital riesgo euro-

peas. Estas fórmulas de apoyo se dirigirán a la formación de inversiones sindicadas o consorciadas (*venture consort*) con las sociedades y fondos españoles, así como a las inversiones que éstas efectúen en áreas de interés de las PYME.

#### c) *Servicios a las empresas*

En relación con el área de servicios a las empresas, (información, formación, asesoramiento empresarial), el objetivo es facilitar a las empresas el conocimiento tanto de su entorno económico e institucional, más complejo como consecuencia de nuestra integración en el MUE, así como de los programas de ayuda a escala regional, nacional y comunitaria destinados a las empresas del sector, poniendo especial énfasis en el fomento de su participación en los programas de la Comunidad Europea.

En relación con el sistema de información empresarial, el IMPI cuenta con bases de datos que cubren las necesidades de información de las empresas sobre mercados, ayudas, ferias, oferta tecnológica, etcétera.

#### d) *Cooperación*

En el área de la cooperación entre empresas, el objetivo es superar las debilidades que el tamaño reducido conlleva para las empresas en áreas estratégicas como la producción, la tecnología (I + D) y la comercialización. Las múltiples formas de colaboración existentes, incluyendo la subcontratación, ofrecen a las empresas un amplio abanico de oportunidades para la realización de proyectos de inversión difíciles de ejecutar por ellas mismas de forma individual.

En este contexto, tiene especial importancia la cooperación en el ámbito productivo a escala local (EXCEL) y, por otra parte, las medidas de cooperación a escala transregional.

Para atender el área de cooperación en el marco comunitario se gestionan los programas EURO-PARTENARIAT y ENTERPRISE. Dependiendo del carácter de confidencialidad, las ofertas y demandas de cooperación se canalizan a través del Bureau de Rapprochement des Entreprises (BRE) —oficina dependiente de la Comisión de la CE que actúa de forma descentralizada por medio de una red de corresponsales— y del sistema EUROKOM, que gestiona las ofertas y demandas a través del correo electrónico que une la red de «euroventanillas». En el supuesto de que las demandas de cooperación sean confidenciales, el principal instrumento para su gestión es la Business Cooperation Network (BC-NET), constituida por una red informática europea.

Con todo, el instrumento básico de PI en el ámbito de la cooperación empresarial entre PYME es el Programa de Fomento de Cooperación Industrial y Colaboración Internacional. Este programa se justifica sobre la base de la creciente importancia que la cooperación empresarial tiene en el ámbito del desarrollo tecnológico, la necesidad de corregir las debilidades competitivas y, por último, el hecho de que, a medida que se globalizan los mercados, la competencia depende en mayor medida de nuevas y complejas agrupaciones de empresas de carácter tradicional. El objetivo de este programa es impulsar y favorecer el acercamiento entre empresas, a fin de lograr beneficios mutuos en las áreas tecnológicas, de eficiencia productiva y de comercialización.

El último instrumento de PI a destacar en la esfera de las PYME es el Plan de Adaptación de las Empresas Industriales al MUE. La necesidad de las PYME de adaptarse a un nuevo entorno más competitivo les obliga a una modificación sustancial de sus estrategias con la finalidad de mantener o mejorar su posición competitiva. La finalidad de este programa es ayudar a las empresas en las labores de estudio de diagnóstico de su posición competitiva en el marco del MUE, ofreciendo así ciertas orientaciones sobre los cambios estratégicos recomendables para la empresa.

### 5. Política de promoción regional

El grado de industrialización de un espacio económico determina su nivel de desarrollo a largo plazo. Por esta razón, la PI debe prestar una atención singular a la localización de las inversiones y, en general, a las iniciativas empresariales. La política de promoción regional pretende contribuir al crecimiento y al reequilibrio territorial. El hecho relevante de la política de promoción regional es que, al mismo tiempo que contribuye a alcanzar objetivos de neto carácter territorial, contribuye a la promoción de la base industrial del territorio al que se dirigen los incentivos. De esta forma, industria y territorio constituyen dos aspectos del mismo objetivo que se retroalimentan mutuamente. Con la aprobación de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, se procedió a la racionalización y puesta al día de los mecanismos en materia de incentivos económicos regionales y, en definitiva, a su homologación con los observados en los países comunitarios. El anterior sistema hundía sus raíces en la

política de desarrollo industrial iniciada en los años sesenta, y se había mostrado incapaz de guiar las inversiones en el ámbito espacial y de explotar los potenciales de desarrollo de las áreas menos favorecidas.

El nuevo marco legal ha permitido configurar una estrategia de incentivos regionales a la industria, integradora de la multiplicidad de figuras existentes hasta la fecha en un marco único, coherente con la normativa de la Comunidad Europea.

El desarrollo reglamentario de la Ley clasificó el territorio nacional en zonas de acuerdo con su nivel de desarrollo, utilizándose como criterios básicos la renta por habitante y la tasa de paro. Para cada clase de zona promocionable, se definen los límites admitidos de intensidad de las ayudas en función del principio de especificidad.

El segundo instrumento básico de política regional a escala comunitaria y nacional está constituido por los fondos estructurales comunitarios. Entre ellos, destaca el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado el día 18 de marzo de 1975. El día 1 de enero de 1989 entró en vigor la reforma de los fondos estructurales comunitarios. Ello dio lugar a un incremento sustancial de su cuantía, así como a una reestructuración de los sistemas de ayuda y de su funcionamiento.

El nuevo Marco Comunitario de Apoyo (MCA) fundamenta las acciones de la política regional en las peculiaridades y problemas de las diferentes regiones. El MCA traza las grandes líneas de acción conjunta que deberán llevar a cabo los estados miembros y la Comunidad, a la vez que fundamenta la asignación de recursos comunitarios

a los distintos programas de actuación. La aprobación de los MCA españoles comenzó en el año 1989. En dicho año, se aprobó el MCA correspondiente al objetivo 1 y en el año 1990 los MCA correspondientes a los objetivos 2 y 5b. España es el principal país beneficiario del FEDER (11).

La evidencia disponible permite concluir que la reforma de los fondos estructurales comunitarios ha tenido un efecto positivo. La duplicación de los fondos estructurales entre 1987 y 1993 es un buen indicador de la voluntad comunitaria de convertirlos en un instrumento básico para la eliminación de los desequilibrios regionales.

Recientemente, la CE ha aprobado el Programa Operativo de Incentivos Regionales en regiones del objetivo 1 (POIR), lo que ha supuesto una mejor dotación financiera para el trienio 1991-1993. El POIR contempla la cofinanciación por el FEDER al 50 por 100 de parte de las ayudas otorgadas en virtud de la Ley 50/1985. Aunque el POIR es un instrumento limitado, en razón de los recursos financieros disponibles, se ha mostrado como una medida de apoyo a la política de desarrollo regional.

En este apartado, no podemos dejar de hacer una breve mención a los fondos de cohesión, ya que, por sus características, van a tener gran incidencia en el desarrollo regional. Su objeto es financiar proyectos en el sector de las infraestructuras de transportes y programas medioambientales. La ayuda comunitaria concedida a través del Fondo de Cohesión para el logro de los distintos objetivos previstos oscilará entre el 85 y el 90 por 100 de los gastos públicos.

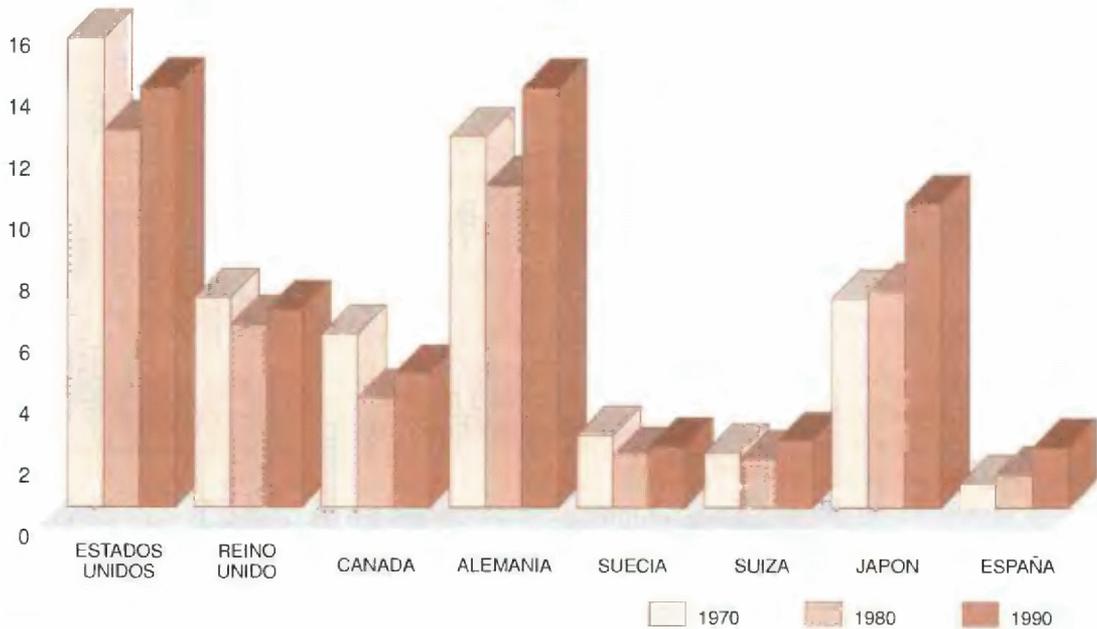
De los recursos previstos en el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre, 1992) para los siete años del plan de ayuda financiera, entre fondos estructurales y Fondo de Cohesión, España puede conseguir 5 billones de pesetas del Presupuesto Comunitario. De esa cantidad, un billón procedería del Fondo de Cohesión y cuatro billones de los fondos estructurales. Estas cifras dan una idea de la relevancia que tendrán estos instrumentos de la política regional en favor de la promoción de la base industrial de los territorios en los que se apliquen.

## V. OTRA CUESTION RELEVANTE

Algunos indicadores de competitividad y su evolución reciente se resumen en el gráfico 1 y en el cuadro n.º 2. El análisis de los datos revela que la cuota española en los mercados internacionales de exportaciones ha venido incrementándose de forma paulatina en los últimos años, especialmente a partir de la década de los años ochenta. Tal resultado es reflejo de la integración alcanzada por la industria española en el comercio mundial, así como de una relativa competitividad de la misma.

En relación con la evolución más reciente de la competitividad, cabe destacar la desaceleración registrada en el crecimiento de los precios durante el segundo semestre del año 1992, medido por el índice de precios de consumo (IPC). No obstante, la tasa de inflación continúa siendo relativamente elevada, en torno al 5,9 por 100, y ello a consecuencia del elevado techo que alcanza la inflación subyacente, así como de las cotas permanentemente elevadas que registra la tasa de crecimiento de los costes laborales.

**GRAFICO 1**  
**CUOTA DE EXPORTACIONES MUNDIALES**  
**Porcentajes. 1970-1990**



Fuente: Monitor Company.

Por otro lado, el aumento controlado de los precios industriales en estos últimos años, junto a las tres recientes devaluaciones de la peseta, abogan por un reforzamiento de la competitividad-precio de los productos industriales españoles en los mercados internacionales. No obstante, las devaluaciones y sus efectos sobre la evolución de los precios de las importaciones obligan a estar atentos al curso seguido por los precios industriales.

Si bien las empresas, a través de la implantación de estrategias que relacionen eficientemente los datos del entorno con su estructura organizativa y de gestión, son las responsables últimas de su competitividad, las cifras presentadas ponen de manifiesto la necesidad de insistir

en el impulso de aquellos factores que contribuyan a superar las restricciones del entorno, traduciéndose en mejoras de la competitividad para el conjunto del sector industrial. Así, además de la PI en sentido estricto, la ampliación de la competencia constituye un elemento de referencia fundamental.

La historia de las modernas economías desarrolladas revela que la competencia es el principal motor que impulsa las transformaciones de las empresas y los ajustes necesarios para mantener las ventajas competitivas. El paso de mercados intervenidos a mercados concurrenciales ha generado tensiones y contradicciones, pero siempre ha ido acompañado de transformaciones significativas que han incidi-

do tanto en la inversión como en los procesos productivos y los productos. En este contexto, resulta reveladora la extensión de los efectos de la competencia: el objetivo de una empresa para mejorar su competitividad en un mercado concurrencial y progresivamente internacionalizado y globalizado exige que tanto sus proveedores como los correspondientes canales de distribución se incorporen al proceso de mejora de la eficiencia y la competitividad.

Lo que resulta significativo es que, dado el amplio conjunto de elementos determinantes de la competitividad de las empresas, el elemento menos favorable acaba convirtiéndose en un elemento limitativo de la competitividad. Esta razón es la que pone de manifiesto

CUADRO N.º 2

INDICADORES DE COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA Y LA INDUSTRIA ESPAÑOLAS.  
EVOLUCIÓN RECIENTE. 1990-1992

	1990	1991	1992	1991				1992			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
<b>Posición competitiva de la economía</b>											
Índice de precios de consumo (a) .....	6,7	5,9	5,9	6,2	6,1	5,9	5,6	6,6	6,4	5,6	5,2
Inflación subyacente .....	6,5	6,4	6,8	6,6	6,4	6,1	6,3	6,6	6,8	7,0	7,0
Índice de precios de consumo de bienes industriales .....	4,9	5,4	4,9	6,2	58,9	5,3	4,2	4,4	4,8	4,8	5,5
Diferencial de inflación (b)											
frente al SME-BANDA											
ESTRECHA .....	2,8	1,8	2,2	2,3	2,0	1,6	1,4	2,4	2,3	2,2	1,9
frente a la CE .....	1,1	0,9	1,6	1,7	1,1	1,0	1,0	1,8	1,7	1,5	1,5
frente a la OCDE (c) .....	1,5	1,5	2,7	-	-	1,6	1,9	3,2	2,9	2,4	2,3
Precios de las exportaciones de bienes (d) .....	109,5	107,9	108,5	108,1	108,0	107,4	107,6	106,8	107,7	108,0	110,7
Precios de las importaciones de bienes (d) .....	95,0	92,2	89,4	92,6	90,9	91,6	90,5	88,3	87,4	87,3	91,1
Relación real de intercambio (d) .....	115,3	117,0	121,3	116,8	118,9	117,3	118,9	121,0	123,3	123,6	121,5
Ganancia media mensual por trabajador (a) (e) .....	8,9	8,5	8,2	8,2	9,0	8,4	8,5	8,5	8,5	7,9	-
Salarios pactados en convenio (a) .....	8,1	7,9	7,1	7,5	7,8	7,9	7,9	7,0	7,1	7,2	7,2
Nivel de ocupación (a) .....	2,6	0,2	-1,9	0,8	0,5	0,2	-0,5	-1,0	-1,3	-2,1	-3,3
Tasa de paro (f) .....	16,3	16,3	18,4	16,1	15,9	16,4	17	17,5	17,7	18,3	20,1
Diferencial descubierto de la peseta (g) .....	6,5	5,5	6,0	6,4	5,1	5,0	5,3	5,4	5,0	6,1	7,7
Tipo de cambio efectivo real de los precios de consumo (h) (i)											
OCDE .....	132,3	133,2	135,0	136,9	131,0	131,1	133,6	136,7	136,8	139,0	127,4
CE .....	114,4	117,4	116,7	117,2	117,3	117,7	117,4	119,4	118,8	117,0	111,4
Índice de tendencia de competitividad de la exportación (j)											
Índice frente a la OCDE .....	100,0	100,2	100,9	102,3	100,5	100,7	101,3	103,2	102,5	102,3	95,7
Índice frente a la CE .....	100,0	101,9	100,6	101,9	101,8	102,0	101,8	103,3	102,3	100,9	95,8
<b>Posición competitiva de la industria</b>											
Índice de precios industriales (a) .....	2,2	1,5	1,4	2,0	1,7	1,7	0,7	0,9	1,6	1,4	-
Coste laboral unitario (a) .....	10,1	5,1	4,5	5,8	5,5	5,3	3,7	2,4	2,7	2,2	1,9
Ganancia media mensual por trabajador (a) .....	9,0	9,2	8,7	8,4	9,5	9,7	9,0	9,0	8,6	8,5	-
Productividad aparente del trabajo (a) .....	-1,5	3,6	-	2,1	3,7	4,3	4,5	5,5	1,4	2,4	-
Nivel de ocupación (a) .....	2,8	-3,0	-3,0	-2,7	-3,2	-3,1	-2,7	-1,4	-1,2	-3,1	-6,2

CUADRO N.º 2 (conclusión)

INDICADORES DE COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA Y LA INDUSTRIA ESPAÑOLAS.  
EVOLUCIÓN RECIENTE. 1990-1992

	1990	1991	1992	1991				1992			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
Utilización de la capacidad productiva (n) .....	79,5	77,3	73,5	77,2	77,4	77,6	76,8	74,6	75,8	72,7	70,7
Tipo de cambio efectivo real de los precios industriales (h)											
OCDE .....	117,1	116,3	114,8	118,2	116,1	115,1	115,9	117,1	117,8	116,7	108,5
CE .....	107,7	108,0	105,6	107,8	108,8	108,0	107,5	108,2	107,7	105,7	101,4

- (a) Tasas de variación respecto a igual periodo del año anterior.  
 (b) Diferencia en puntos porcentuales entre las tasas interanuales de los precios de consumo en España y en los distintos países competidores.  
 (c) No incluye Turquía.  
 (d) Índice base 100 = 1986. Las variaciones trimestral están calculadas sobre series desestacionalizadas.  
 (e) Excluye las pagas extras y los pagos por atrasos.  
 (f) Porcentaje de la población activa.  
 (g) Diferencial respecto al tipo exterior medio, media de los tipos exteriores ponderada según la importancia de cada moneda en la deuda exterior de España.  
 (h) Tipo de cambio de la peseta frente a los países desarrollados y la CE. Índice base 100 = 1985. Un aumento del tipo de cambio efectivo significa una pérdida de competitividad y viceversa.  
 (i) Los precios de consumo de España han sido corregidos del «efecto IVA».  
 (j) Índice base 100 = 1980. IPR es el índice de precios relativos, que pondera las exportaciones españolas respecto a los países de la OCDE, teniendo en cuenta las siguientes variables: inflación, porcentaje de las exportaciones a cada uno de esos países, e importancia en el comercio mundial de cada uno de ellos. IPX es el índice ponderado de la peseta, que se obtiene como media ponderada de los tipos de cambio de la peseta respecto a los 16 países de la OCDE. De acuerdo con esta definición, la competitividad mejora cuando aumenta el índice de tendencia de competitividad (ITC).  

$$ITC (*) = 100 \cdot (IPR \times IPX) / 100 + 100$$
  
 (k) El índice de Cobertura simple se define como el cociente entre el total de exportaciones a la OCDE y el total de importaciones desde la OCDE.  
 (l) Alemania, Francia, Bélgica-Luxemburgo, Holanda y Dinamarca, países que constituyen el «núcleo duro» de la unión económica y monetaria europea.  
 (m) Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.  
 (n) Porcentajes.

Fuentes: Gabinete del Sector exterior. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Dirección General de Previsión y Coyuntura. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Industria. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Subdirección General de Estudios. Secretaría General Técnica. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Elaboración propia a partir de V. J. Montes y P. Ruíz (1993).

to la necesidad de que las administraciones públicas colaboren, aunque sea transitoria y excepcionalmente, junto a las empresas privadas, en el proceso dirigido a la mejora de la competitividad empresarial, respetando la iniciativa de las empresas. Las empresas, por su parte, deben conceder una permanente atención a sus estrategias —industriales y comerciales— para mejorar su posición competitiva en un mercado que, necesariamente, será progresivamente ampliado, complejo y competitivo.

El análisis de la economía española pone de relieve que en el sector industrial, en los últimos

años, se ha desarrollado significativamente la acción de los mecanismos de mercado. La apertura exterior ha contribuido a ello. Los empresarios industriales españoles, en general, han reaccionado positivamente al reto de tener que competir en un mercado más amplio, en el que las empresas extranjeras disponían de una mayor experiencia. Los efectos de una mayor competencia se han traducido en tasas de crecimiento reducidas de los precios industriales.

Las diferencias entre las tasas de crecimiento del índice general de precios al consumo (6,7 por 100, 5,9 por 100 y 5,9 por 100 en los años 1990, 1991, y 1992 res-

pectivamente) y del índice de precios industriales (2,2 por 100, 1,5 por 100 y 1,4 por 100, respectivamente, en los mismos años) refleja la mayor competencia en el sector industrial (12). Dichas tasas resultan particularmente relevantes si se tiene en cuenta que los empresarios industriales deben frenar las alzas de precios para mantener su posición competitiva a corto plazo, aunque ello suponga el riesgo de limitar su competitividad a medio y largo plazo como consecuencia de crecimientos salariales no compensados por incrementos de productividad, con el correspondiente impacto negativo sobre la rentabilidad, primero, y

sobre la inversión, más tarde. Dada la progresiva internacionalización y globalización de los mercados, los desajustes entre costes y precios deben corregirse, básicamente, a través de modificaciones en los costes. Las empresas industriales españolas deben vencer la batalla de la competitividad actuando a través de sus costes (fundamentalmente, los costes laborales) con la finalidad de competir en precios en el contexto del MUE (13).

La competitividad traduce la capacidad de las empresas para vender sus productos a un precio aceptado por el mercado y, en consecuencia, para crecer y ampliar la escala y/o la diversificación de su producción. Se trata de una cuestión fundamentalmente microeconómica. Sin embargo, la actuación de los gobiernos puede influir en la competitividad de las empresas industriales por dos vías: en primer lugar, a través del diseño y la aplicación de políticas y estrategias dirigidas a mejorar las condiciones de los factores de producción (capital humano, I + D, infraestructuras, entre otros), y en segundo lugar, mediante el diseño y la aplicación de normas y reglas de conducta que incidan sobre las empresas y los mercados (política de defensa de la competencia, por ejemplo).

La PI en España —tal como se ha acotado para los fines del presente artículo— se lleva a cabo, fundamentalmente, por el MICYT. Sin embargo, no se deben olvidar otras estrategias cuyos efectos inciden de forma decisiva sobre el sector industrial y sobre la competitividad de las empresas industriales.

M. Porter ha planteado el tema del alcance de las estrategias industriales, y ha puesto de relieve que la competitividad de una empresa industrial depende tanto de

la propia empresa como de las condiciones de los factores de producción, de las condiciones de la demanda y de la disponibilidad de empresas industriales y de servicios de acompañamiento. *Inputs*, demanda, organización, entorno y competencia constituyen los elementos de referencia fundamentales.

No cabe ninguna duda de la importancia decisiva de la oferta. Los factores de oferta deben crearse tanto por la iniciativa privada como por el sector público. Tales factores, en muchos casos, constituyen elementos fundamentales del coste. Por ello, su disponibilidad en condiciones idóneas contribuye a reducir el coste medio de las empresas y, por tanto, a mejorar su posición competitiva.

Complementariamente, las condiciones de la demanda contribuyen a mejorar la eficiencia de las empresas. En algunos sectores, las relaciones contractuales entre oferentes y demandantes estimulan la introducción de mejoras cualitativas en los productos, la paulatina introducción de tecnología y los incrementos de productividad con el fin de mejorar la calidad y reducir el coste marginal de los productos y, en consecuencia, introducir rebajas anuales en sus precios nominales. La experiencia pone de relieve que aquellas empresas que acceden a cubrir dichas obligaciones mejoran su competitividad, tanto en términos absolutos como relativos y, en consecuencia, mejoran su rentabilidad y su posicionamiento en el mercado (14).

La cooperación empresarial —entre distintos oferentes, y entre demandantes y oferentes— combinada con la competencia interempresarial en un determinado territorio, a menudo se traduce en incrementos de eficiencia y competitividad como consecuencia de

la mayor fluidez de los flujos de información, el conocimiento de los resultados de los competidores próximos, la cercanía a los procesos de introducción de innovaciones y la mejor dotación de trabajadores cualificados, entre otros factores.

No se analizarán todos estos factores. Sin embargo, dada su incidencia sobre la competitividad de las empresas industriales españolas, se hará referencia a la necesidad de impulsar la competencia en el mercado de servicios.

Las estadísticas correspondientes a los principales países industriales revelan que la estructura de la población activa civil ocupada ha registrado cambios profundos en los últimos años. Durante el período 1965-1990, la participación del empleo en el sector servicios sobre el empleo total en el conjunto de países de la OCDE aumentó significativamente, pasando del 46,0 por 100 al 62,1 por 100. Lo mismo ha ocurrido en los países comunitarios.

La estructura de la ocupación en España también ha registrado cambios relevantes. En relación con la población activa civil ocupada, se observa un incremento notable del peso del sector servicios y una reducción del peso del sector industrial (15). Tales cambios sugieren que la economía española se halla inmersa en la fase de crecimiento «post industrial», caracterizada por una proporción creciente del consumo de servicios. Sin embargo, de tales datos no debe inferirse que el motor del crecimiento económico resida en el sector servicios. El sector industrial es la fuente principal de las ganancias de productividad y la plataforma sobre la que sostienen tanto las nuevas profesiones como el propio desarrollo de una proporción relevan-

te de las actividades de servicios.

Sin embargo, el comportamiento de los servicios tiene un impacto decisivo sobre el conjunto de la economía española. Se registra un proceso de retroalimentación entre los sectores industrial y de servicios: la industria se *terciariza* y el sector servicios requiere *inputs* industriales de forma creciente. Por esta razón, se puede hablar de la progresiva extensión de un sistema metaindustrial en el que tiene lugar una articulación progresiva entre las actividades industriales y de servicios. Dicha articulación se ha convertido en uno de los elementos destacados de las modernas sociedades desarrolladas.

El análisis de la evolución de la ocupación en el sector terciario revela que su crecimiento se explica, en gran medida, por el crecimiento de la demanda de servicios intermedios, procedente, sobre todo, de las empresas y, en particular, de las empresas industriales. El incremento de la demanda de servicios se explica, entre otras causas, por: a) el aumento de la flexibilidad del trabajo, la multicalcificación de las actividades por las grandes empresas industriales y la redistribución de las actividades de las empresas con el fin de reducir sus costes medios; b) la proliferación de PYME especializadas en la oferta de servicios avanzados a las empresas, y c) el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones.

Las empresas industriales demandan una galaxia de servicios especializados (I + D, ingeniería, asesoramiento, seguridad industrial, publicidad, formación, servicios informáticos, diseño, gestión de la información, entre otros) y no especializados (limpieza, por ejemplo). El coste estimado de

los servicios se acerca al 20 por 100 de los costes de la industria. De ahí la relevancia de la competitividad del sector servicios sobre la competitividad del sector industrial.

Los servicios requeridos por las empresas industriales pueden ser cubiertos en algunas casos por las propias empresas industriales, o pueden ser demandados a empresas especializadas. En otros casos, las propias empresas industriales diversifican sus actividades generando unidades de servicios independientes. De esta forma, la externalización y el aprovechamiento de las economías de diversificación constituyen elementos relevantes de las modernas economías de mercado desarrolladas.

La importancia del sector servicios y su incidencia sobre el sector industrial ponen de manifiesto la relevancia de mejorar la competitividad del sector servicios con el fin de trasladar los efectos de dichas mejoras al sector industrial. La CE ha sugerido que la PI debería ofrecer unas condiciones marco para la expansión de los servicios a las empresas con el fin de contribuir a reforzar la competitividad industrial. De esta forma, la PI debe contemplar tanto la mejora de las condiciones en que se llevan a cabo las actividades industriales como la extensión de los servicios a las empresas. El desarrollo de un sector servicios competitivo constituye una condición necesaria, y es el efecto del desarrollo de un sector industrial competitivo. Pero la competitividad del sector servicios exige introducir competencia en el sector con el fin de mejorar su oferta y reducir sus precios.

Tras la adhesión de España a la CE, la competitividad del conjunto de la economía española ha salido reforzada como conse-

cuencia de la evolución del sector industrial. En este caso, la competencia exterior se ha traducido en una fuente de ventajas competitivas. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con el sector servicios. En dicho sector, la falta de competencia y el incremento de la demanda —consecuencia directa de las elevadas tasas de crecimiento de la economía— se han traducido en fuertes incrementos salariales, no compensados por incrementos de productividad, que se han trasladado a los precios debido a la poca competencia en el sector. En consecuencia, los costes reales —y los precios— de los servicios han crecido por encima de los correspondientes a los productos industriales. Los incrementos de precios de los servicios han incidido en el comportamiento de los precios industriales directamente, a través de los precios de los factores de producción adquiridos por las empresas industriales, e indirectamente, a través de la transmisión de los efectos de las negociaciones salariales.

Junto a los incrementos de precios de los servicios, las empresas industriales han acusado la insuficiencia de oferta de algunos servicios (telecomunicaciones, por ejemplo).

Una vía para reducir el impacto negativo del sector servicios sobre la competitividad del sector industrial es el incremento de la competencia en aquél. Con el incremento de la competencia, la oferta mejora y los precios se reducen. Sin embargo, la introducción de competencia en el sector servicios es más difícil que en el sector industrial. Además de la necesaria articulación entre competencia y regulación, es necesario hacer una aproximación caso a caso. Pero las dificultades no deben impedir la eliminación

de la rigidez en algunos mercados de servicios.

## VI. CONCLUSIONES

La PI emprendida en España a lo largo de los últimos años se ha armonizado con las PI de los países de la OCDE, y ha respondido a los requisitos del marco institucional comunitario. Como resultado de ello, las medidas de PI han perseguido como objetivo fundamental a largo plazo la internacionalización de las empresas industriales españolas sobre la base de una mayor competitividad industrial. A medio plazo, la PI se ha orientado al establecimiento de condiciones en el marco macroeconómico y microeconómico, dirigidas a impulsar la competitividad de las empresas en el contexto de una economía globalizada, respetando las reasignaciones intersectoriales de recursos orientadas por el mercado.

Los medios para el desarrollo de dicha política se han referido, en primer lugar, a la adecuación del marco institucional al comunitario; en segundo lugar, al desarrollo de planes horizontales dirigidos fundamentalmente a mejorar las dotaciones de factores, así como a la promoción de nuevos sectores con carácter estratégico para el desarrollo de la industria, tales como el medioambiental y el de automatización; en tercer lugar, a facilitar el ajuste positivo de sectores específicos; en cuarto lugar, al desarrollo de políticas dirigidas a neutralizar las carencias de las PME; y, por último, el interés se ha dirigido al desarrollo regional, de acuerdo con la estrategia marco comunitaria, y en consideración de sus efectos favorables a la promoción de la base industrial del territorio.

Complementariamente, y de forma adyacente, se ha impulsado

la política de defensa de la competencia. Sin embargo, la competitividad del sector industrial exige, además de continuar con la liberalización de los mercados de bienes industriales, una extensión de la competencia en los mercados de servicios y de trabajo, dada su incidencia en el desarrollo de los procesos de producción de bienes industriales.

## NOTAS

(\*) Agradecemos los comentarios de M.<sup>ª</sup> Angeles Guerediana y Rodrigo Vázquez. Por otro lado, debido a la reciente reestructuración ministerial, el antiguo Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICYT) ha pasado a denominarse Ministerio de Industria y Energía (MIE). No obstante, dado que la redacción del presente artículo se concluyó en el mes de junio de 1993, el contenido del mismo hace referencia al MICYT y no al actual MIE.

(1) A título de ejemplo, pueden citarse los trabajos monográficos sectoriales para identificar factores de competitividad realizados por el MICYT y por la Consejería de Industria de la Generalidad de Cataluña.

(2) Como señala la OCDE (1992): «Este artículo sobre la competitividad insta, por primera vez, una base jurídica específica que permite a los estados miembros la adopción de medidas coordinadas con el fin de alcanzar un cierto número de objetivos relacionados con la industria en el contexto de un mercado abierto y competitivo. Estos objetivos son la mejora de la respuesta de la industria a los cambios estructurales; el impulso de un contexto favorable a la industria y al desarrollo de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PME); el impulso de un contexto que favorezca la cooperación empresarial y, por último, la incitación a la mejor explotación posible del potencial industrial de innovación, de investigación y desarrollo».

(3) Se debe señalar la aprobación de una Ley de Defensa de la Competencia en Italia, dado que éste era el único país comunitario que carecía de dicho precepto legal.

(4) Cabe señalar, a este respecto, la reciente constitución del MUE, el Acuerdo General de Libre Cambio en América del Norte, el acuerdo comercial entre Australia y Nueva Zelanda, el Mercasur, y las medidas adoptadas

por países del Sureste asiático para reforzar los instrumentos de cooperación económica.

(5) Reflejo de estas divergencias son, sin duda, las dificultades para lograr acuerdos en la Ronda Uruguay sobre aspectos tales como la liberalización del comercio textil, la apertura de los mercados de compras públicas, el desarrollo de normas más estrictas y rígidas en la aplicación de medidas de protección comercial (*antidumping*, *antisubvención* y *salvaguardas*) y la protección de los derechos de propiedad industrial.

(6) En este sentido, el énfasis puesto a escala comunitaria (y también de la OCDE), en el término ajuste estructural, como concepto vertebrador de la PI, refleja que el principio básico de la estrategia de PI es conseguir la supervivencia de las empresas y los sectores no mediante medidas proteccionistas y contrarias a la competencia, sino facilitando y posibilitando un ajuste industrial continuado, cuyo resultado debe ser la canalización de recursos, capital y trabajo, fundamentalmente, desde los sectores maduros hacia sectores emergentes y de alta tecnología.

(7) Consúltense, sobre este punto, el estudio «Impacto del mercado único sobre los sectores industriales españoles», MICYT (en curso de edición).

(8) Este espíritu de la Ley en favor de la apertura y la colaboración se manifiesta, asimismo, en otros contenidos legislativos de este texto legal. Se trata, en concreto, de la creación del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, de la Comisión de Competitividad y del Registro de Establecimientos Industriales, de ámbito estatal, sustentado sobre la base de los registros de las comunidades autónomas.

(9) De hecho, la Ley 21/1992 contempla el concurso del sector privado y de las comunidades autónomas en numerosas funciones referidas a la normalización (calidad) y al control

de productos del mercado (seguridad), respectivamente.

(10) Como datos relevantes, cabe señalar que las empresas industriales manufactureras entre 10 y 200 trabajadores representaban, en el año 1990, el 97,3 por 100 del total de empresas manufactureras, daban ocupación al 61,7 por 100 del empleo en el sector manufacturero y generaban el 53,6 por 100 del valor añadido de este sector.

(11) Los objetivos definidos en el Reglamento-Marco hacen referencia a seis grandes objetivos: Objetivo n.º 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Objetivo n.º 2: Reconvertir las regiones fronterizas, o parte de regiones gravemente afectadas por el declive industrial. Objetivo n.º 3: Combatir el paro de larga duración. Objetivo n.º 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes. Objetivo n.º 5a: Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias. Objetivo n.º 5b: Fomentar el desarrollo rural.

(12) El IPC incorpora precios de bienes industriales y precios de actividades de servicios. El examen de las tasas de crecimiento de los precios de los sectores productivos incluidos en el proceso de elaboración del IPC revela el menor impacto de los bienes industriales en relación con las actividades de servicios en el ritmo de crecimiento del IPC.

(13) La «Nota sobre productividad industrial» n.º 3, correspondiente al tercer trimestre del año 1992, realizada por la Secretaría de Estado de Industria, alertaba sobre estos riesgos. Tras referirse a los desequilibrios de la industria española afirmaba: «No por ello deja de resultar urgente un cambio sustancial en las pautas de comportamiento de los agentes sociales a la hora de negociar sus rentas a través de la negociación colectiva. Preservar la posición de competitividad exterior depende de una negociación de rentas responsable. Pero, además, los desequilibrios entre costes y precios industriales no quedan corregidos

con la modificación en el tipo de cambio, y el restablecimiento del equilibrio resulta crucial para que las empresas reemprenden una dinámica inversora que permita recuperar el crecimiento de la producción y el empleo».

(14) Hay ejemplos de empresas locales que, tras aceptar el reto impuesto por sus clientes, han modificado sus estructuras productivas y su organización reduciendo costes y precios nominales y, en consecuencia, se han convertido en empresas exportadoras y perfectamente competitivas a escala internacional. En estos casos, la competencia se ha convertido en un factor de competitividad fundamental.

(15) Tomando, también, como referencia el período 1965-1990, se observa cómo el porcentaje de la población activa civil ocupada en el sector servicios ha pasado del 35,4 por 100 al 53,1 por 100.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BALASSA, B. (1964), *Changing Pattern in Foreign trade and payments*, Norton.

Comisión de las Comunidades Europeas (1990): «La política industrial en un entorno abierto y competitivo, Orientaciones para un enfoque comunitario».

GONZÁLEZ, A., y PETITBÒ, A. (1990), «El tamaño como estrategia competitiva», *Revista de Economía*, n.º 5.

MICYT, Secretaría de Estado de Industria (1993), «Nota sobre productividad industrial».

MONTES, V. J., y RUIZ, P. (1993), «Evolución reciente de la competitividad de la economía y la industria», *Economía Industrial*, número 289, enero-febrero 1993.

OCDE (1992), *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE. Tour d'horizon annuel*.