



# LA POLITICA INDUSTRIAL EN LOS NOVENTA

*Alvaro ESPINA*

**Después de un largo período de expansión, la economía mundial atraviesa una crisis cíclica que está recubriendo con un velo de preocupación la aceleración que experimentan simultáneamente las tendencias irreversibles hacia la integración económica y la internacionalización de los mercados. Tales líneas maestras son punto obligado de referencia de la actual política industrial, que debe, antes de cualquier otra reflexión, zanjar algunos debates que en su planteamiento habitual conducen a un callejón sin salida.**

**E**s el caso, por ejemplo, de las antiguas políticas de planificación económica, que han perdido por completo su credibilidad, si exceptuamos las áreas de servicios e infraestructuras públicas y el de las grandes redes de transporte, telecomunicaciones y energía, que cuentan ya, o contarán en el inmediato futuro, con sus correspondientes planes na-

cionales. Además, los instrumentos tradicionales sobre los que descansaba ese tipo de políticas ya no están en manos de los gobiernos nacionales de los países comunitarios, sino que son competencia de la Comisión Europea. Lo cual es altamente conveniente, porque tales políticas intervencionistas de corte nacionalista producían economías cerradas sobre sí mismas y tejidos

---

***La etapa reconversora está cerrada y no será posible para ningún país comunitario recurrir a reconversiones sin ausencia de Bruselas.***

---

industriales poco competitivos y frágiles, como si se tratase de plantas de estufa.

El Consejo de Ministros de Industria, celebrado el pasado día 18 de noviembre en Bruselas, dio importantes pasos hacia el diseño consensuado de políticas comunitarias para las industrias electrónica e informática, el sector textil, la biotecnología y las industrias marítimas, lo que constituye a mi modo de ver un importante paso hacia adelante, que servirá, a su vez, para reforzar y reorientar nuestras propias políticas.

También es preciso recordar que la etapa reconversora está cerrada y que no será posible para ningún país comunitario recurrir a reconversiones sin la anuencia de Bruselas, que sólo autoriza en casos excepcionales «planes descendientes» allí donde pueda demostrarse que la intervención estatal está plenamente legitimada y no deforma gravemente la competencia. El que esto sea así no excluye, naturalmente, la mayor beligerancia del gobierno en la defensa ante la CE de nuestra propia base industrial en los sectores maduros.

En este contexto, en el que las políticas comercial, de defensa de la competencia y de ayudas públicas corresponden a la Comunidad, la nueva política industrial de los Estados miembros actúa principalmente en cuatro grandes áreas, si excluimos algo que resulta crucial para el éxito de todo ello, cual es la política macroeconómica de convergencia y el marco institucional general, que es la principal contribución que puede

hacer el Gobierno a la creación de un clima económico competitivo. Dichas áreas incluyen la mejora y adaptación de los recursos humanos, el fomento de la modernización tecnológica y de la inversión en I+D, la normalización y la calidad de los productos, y, por último, la internacionalización de las empresas. Veámoslas una a una.

### **Competitividad y recursos humanos**

La creación de un clima favorable a la competitividad es el obligado primer paso de toda política industrial. Ello se consigue diseñando políticas macroeconómicas con vocación de convergencia internacional, pero también eliminando desventajas que pesan sobre las empresas en las envolturas financiera, fiscal e institucional. Volver a medio plazo al sistema de tipos de cambio fijos es fundamental para los industriales. Lo contrario únicamente añade incertidumbre e induce a los agentes socioeconómicos a imaginar que disponen de grados de libertad ilusorios, además de que las devoluciones competitivas sólo actúan *a posteriori*, una vez que se ha constatado la pérdida de la competitividad.

Los recursos humanos son la primera baza a jugar por la política industrial. Desde la formación continua en las empresas hasta el sector de la investigación superior, conviene adoptar una política activa y de gran alcance. Esta prioridad se refleja en el impulso de renovación y concertación con el entorno empresarial circundante que preside el desarrollo de la LOGSE en materia de educación profesional; también, en la voluntad de descentralizar y concertar la aplicación de la formación profesional ocupacional. Es previsible que al término del proceso de concertación social en esta materia se llegue a acordar el tipo de aportaciones de los interlocutores sociales y el trato fiscal que recibirán los gastos en formación continua de los empleados en sus empresas.

No puede perderse de vista la necesidad, para las empresas, de adaptar el volumen de sus recursos humanos a las necesidades de la producción. Ello implica, dentro de nuestro sistema laboral, una actuación pública acorde con la política de competitividad, apreciando esta necesidad como una de las principales circunstancias económicas y tecnológicas que motivan los expedientes de regulación de empleo.

En todo ello, pero sobre todo en materia de flexibilidad laboral, el papel del sistema de relaciones industriales es crucial. Los sindicatos y los representantes laborales tienen un papel positivo que desempeñar en todo esto, para preservar el empleo y hacer posible la renovación industrial ya que, de no responder de forma adecuada, probablemente se verían progresivamente desplazados como interlocutores. A veces, en los procesos empresariales de implantación de planes de competitividad se reclama la creación de puestos de trabajo alternativos por anticipado, lo cual no es realista. En otras ocasiones se plantea la exigencia de que los planes de ajuste vayan acompañados de grandes proyectos de reindustrialización y de algún comité o estado mayor que los dirija. En realidad, contamos ya con suficientes experiencias de que allí donde este tipo de resistencias numantinas al cambio industrial y/o de dirigismo reindustrializador se plantean con crudeza, los nuevos inversores han abandonado sus proyectos porque han visto en ello los peores indicios del clima adaptativo y cooperativo que necesitan las inversiones masivas a largo plazo. No hay incentivo regional que compense esas expectativas negativas. Lo contrario también cuenta con ejemplos ilustrativos. Ello no obsta para que, en paralelo con los procesos de ajuste laboral que tengan gran impacto sobre un área regional concreta —como sucede actualmente en Asturias—, se lleve a cabo un esfuerzo de concentración de recursos para incentivos regionales y de priorización y de coordi-

nación de las actuaciones e inversiones públicas, de manera que se pueda paliar el problema con la mayor celeridad posible.

### **El factor tecnológico**

La política tecnológica es la segunda de las cuatro grandes líneas de la nueva política industrial, que requiere favorecer la modernización de equipos y técnicas utilizadas, fomentar la investigación y el desarrollo de procesos y productos, así como la corrección medioambiental de la industria y la creación de una base de tecnología propia en esta materia. Hay que cuidar también la mayor difusión e información de los avances técnicos, con el fin de minimizar el desfase entre la aparición de la tecnología y su adopción por la industria.

Allí donde hay posibilidades reales de contar con tecnología propia hay que dar un fuerte apoyo que permita al menos igualar las oportunidades de nuestras empresas. Por eso la Ley de presupuestos para 1992 ha reforzado las degravaciones fiscales a las empresas por el esfuerzo de inversión en I+D duplicando su intensidad cuando las empresas realizan una ampliación de sus actividades en este campo. Junto a ello existen programas especiales que seleccionan y apuestan por proyectos estratégicos, proporcionándoles apoyo directo con subvenciones y créditos blandos. El Plan de Actuación Tecnológica e Industrial (PATI, con sus programas especializados en electrónica e informática, automatización, biotecnología, farmacia, química fina, nuevos mate-

---

***La creación de un clima favorable a la competitividad es el obligado primer paso de toda política industrial.***

---

riales y tecnologías para los sectores maduros) es el instrumento de ejecución de la política industrial en este campo.

Por su parte, el Plan Industrial y Tecnológico Medio Ambiental (PITMA) se especializa en favorecer la adaptación de la industria a los nuevos requerimientos y en fortalecer la correspondiente base industrial y tecnológica española. Junto a ello, el programa EUREKA y los distintos planes del Programa-Marco comunitario de I+D son poderosas palancas para catalizar el esfuerzo empresarial español hacia las altas tecnologías, formando binomios o alianzas más amplias con empresas y centros de investigación de otros países. Es preciso reforzar al menos en un tercio nuestra participación en dichos planes, ya que con ello alcanzaríamos una tasa de retorno del 100%.

Con carácter más general, como política de apoyo al fortalecimiento tecnológico del tejido industrial, se trata de favorecer la máxima difusión de las tecnologías más eficientes para eliminar desventajas, lo que requiere aumentar la densidad de la infraestructura tecnológica a disposición de las empresas, sobre todo de las PYMES. Un «observatorio del cambio tecnológico» ayudará a cumplir este cometido, que cuenta con instrumentos de actuación en cada uno de los planes de política industrial.

El apoyo directo al desarrollo industrial no puede hacerse por la vía restrictiva sino de manera activa. Existe una política indus-

---

***Allí donde hay posibilidades reales de contar con tecnología propia hay que dar un fuerte apoyo a nuestras empresas.***

---

trial implícita en las políticas sectoriales, como las de defensa, telecomunicaciones, infraestructuras y servicios públicos, que hay que llevar a cabo respetando también la política de competencia de la CE en materia de mercados públicos. Bien es verdad que en ese asunto la simple proximidad del esfuerzo industrial añade un valor de seguridad y plazo de suministro, autonomía defensiva, facilidad de migración tecnológica y adaptación de los desarrollos futuros a las necesidades del cliente, que deben ser puestos de relieve ante el usuario por el propio suministrador, como el caso japonés de los sistemas *Just in Time* pone de manifiesto. Aquí, la simple proximidad del esfuerzo industrial añade un valor de seguridad y tiempo de abastecimiento, autonomía defensiva, facilidad de migración tecnológica y adaptación de los desarrollos futuros a las necesidades del cliente.

Todo ello se impulsará promoviendo cauces de información recíproca, como, por ejemplo, los mecanismos de comunicación e intercambio entre suministradores y demandantes que la nueva Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones prevé se desarrollen a través del correspondiente Plan Nacional. Pero ha de tenerse en cuenta que estos factores sólo pueden tener un peso limitado en las decisiones, puesto que en todas estas áreas predominan los criterios de adaptación, compatibilidad, idoneidad, competitividad y avance técnico, que garantizan la mejor prestación del correspondiente servicio. Lo contrario resultaría contraproducente para el clima de competitividad general —que exige contemplar el equilibrio, siempre difícil, entre el enfoque del suministrador y el del utilizador, que, a la postre, viene a ser el conjunto de la industria, además de los otros consumidores—. Además estoy convencido de que, a medio plazo, las prácticas sesgadas, orientadas exclusivamente por el criterio de los intereses del suministrador, tampoco favorecerían a la respectiva industria: la em-

presa que no nace y crece competitiva no lo será nunca en el futuro.

### **Normalización de productos e internacionalización**

Nuestra industria no será competitiva en el gran Mercado Interior si no es capaz, por un lado, de normalizar y certificar la calidad y seguridad de sus productos para alcanzar los mejores estándares y hacerlos conocer al consumidor y si, por otra parte, no logra penetrar en la esfera de quienes compiten diferenciando las características de sus productos y adaptándolas a las necesidades reales del consumidor. Con ello entramos de lleno en los sistemas de gestión de la seguridad, el diseño y la calidad así como en el mundo de la protección de la patente y la marca, y también en los acuerdos de colaboración entre clientes y suministradores, que permiten a unos y otros beneficiarse de información anticipada que facilita su respectiva planificación.

Cada uno de estos puntos exige planes específicos de política industrial, con prioridad a las auditorías o consultorías de calidad, seguridad, protección de la propiedad y cooperación industriales, que orientan a las empresas respecto a los retornos que pueden obtener de adoptar estrategias adecuadas en tales áreas. La cooperación interempresarial, por su parte, es especialmente fecunda a escala territorial, pues facilita a las PYMES el acceso a todos estos servicios y planes, y fortalece su demanda para que se constituyan redes de institutos tecnológicos, centros de diseño, laboratorios de calibración, etc., que proporcionen un apoyo imprescindible a su gestión, y que se pongan en marcha mediante actuaciones de cooperación interempresarial a escala local con los programas nacionales, en colaboración con las autoridades industriales territoriales. Los planes de calidad y seguridad industrial y de promoción del diseño industrial ya recogen y priorizan estas nuevas líneas de actuación.

---

***Existe una política industrial implícita en las políticas sectoriales, que hay que llevar a cabo respetando también la política de competencia de la CE.***

---

Por último, hay que plantear la corrección de una de las grandes desventajas que aquejan a nuestra industria, cual es el escaso grado de internacionalización de las empresas. Para ello hay que propiciar su concentración, de manera que se alcancen dimensiones competitivas, y el establecimiento de alianzas de carácter estratégico, al mismo tiempo que se fomentan las inversiones en redes exteriores y en actividades que complementen la capacidad productiva, tecnológica y comercial de la industria española. Entre las medidas favorecedoras de estos objetivos hay que mencionar la eliminación de discriminaciones y la creación de incentivos fiscales para las inversiones en redes exteriores y en otras actividades relacionadas con el fomento de la exportación y la contratación de turismo, y el apoyo directo de estas actividades con información, asistencia técnica, e incluso con el crédito a la exportación y para ayuda al desarrollo, lo que se ha plasmado en la Ley de Presupuestos para 1992 y en el nuevo Plan de apoyo a la internacionalización de las empresas.

### **El papel de la empresa pública**

Finalmente, existe una política industrial que lleva a cabo el sector público directamente a través de su inversión en las empresas públicas. Aquí, el Estado manifiesta sus prioridades a través del ejercicio de sus derechos políticos como accionista. Como los grupos industriales públicos son los de mayor peso en el país, esta actividad alcanza un relieve superior al que le corres-

---

***La internacionalización y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las empresas son las prioridades de nuestra política industrial.***

---

ponderaría por el tamaño objetivo de su presencia. Cabe decir incluso que en ocasiones esa misma escasez de grupos industriales privados provoca una demanda de actuación desproporcionada sobre las empresas públicas en España, que éstas no podrían asumir so pena de descuidar sus propios equilibrios. Ello no obsta para que sobre los grupos públicos españoles recaiga una importante responsabilidad y protagonismo en todo lo relativo a la participación española en la configuración de grupos industriales a escala europea: son ellos los únicos con peso suficiente para reclamar una efectiva multinacionalización en la dirección de estos grupos.

La internacionalización y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las empresas españolas son, como ya he señalado, las prioridades fundamentales de nuestra política industrial. Por ello es que las empresas públicas están especialmente comprometidas en el empeño, por su propia naturaleza y porque cuentan con la fuerza que les proporciona el hecho de constituir los mayores grupos industriales del país, dados su tamaño, su capacidad de generación de recursos y su poder de negociación, factores todos ellos fundamentales para actuar de manera relevante en aquellos dos frentes.

Ejemplo de la prioridad concedida a la internacionalización son las estrategias de expansión de Iberia y Telefónica, que están convirtiendo a sus grupos de empresas en el principal transportista aéreo entre Europa y

todo el área iberoamericana —en el caso de Iberia—, y en el nexo entre buena parte de los operadores iberoamericanos —en el caso de Telefónica—, precisamente en esta etapa en que la liberalización y la agresividad competitiva que domina los mercados del transporte aéreo internacional y las telecomunicaciones transoceánicas van a obligar a proceder a procesos de concentración empresarial a escala mundial. En tales casos sólo aquellos que estén en condiciones de liderar un segmento del mercado dispondrán de la capacidad negociadora para ocupar una plaza relevante en la configuración de los pocos grupos que subsistirán al final del siglo, y para exigir que su proceso de constitución y su dirección sean realmente multinacionales y no dominadas por las banderas originarias o las sedes centrales de las compañías que participan. En estos mercados no cabe admitir simplemente la internacionalización de empresas nacionales, sino la constitución directa de verdaderas multinacionales.

Por su parte, el esfuerzo que realiza CASA en I+D alcanzó en 1990 los 20.000 millones de pesetas, lo que supone el 50% de la investigación total del grupo INI y en torno al 10% del gasto en I+D realizado por las empresas españolas. Al mismo tiempo, su presencia en el consorcio AIRBUS y en desarrollos y alianzas internacionales son características fundamentales de su estrategia empresarial, ya que también en el sector aeronáutico se está anunciando un proceso de concentración imparable, y de los actuales siete constructores europeos no es previsible que queden más de tres o cuatro grandes grupos. Ahí está el revuelo que se ha armado con el *Affaire De Havilland*.

En este contexto, resulta crucial preservar la fuerte capacidad de iniciativa que a CASA le proporciona la condición de ensamblador final de aviones, dado el papel tan relevante que desempeña la empresa en

el esfuerzo total de I+D realizado en España. Y ello por no mencionar el papel selectivo y estratégico del INTA o de HIS-PASAT en el campo aeroespacial.

La integración de INISEL y CESELSA —que continúa el proceso iniciado con la integración de ENTEL y ERIA— tiene también implicaciones en ambos ejes de la política industrial y significa, además, un paso innovador en dirección a la colaboración de la empresa pública con la privada, que ya contaba con el ejemplo de la presencia de SAINCO en el accionariado de INISEL. El grupo resultante invierte en I+D el 10% de su facturación, lo que supone el tres por cien de la inversión total en I+D realizada por la industria. Además, la formación del grupo electrónico es por sí misma un paso relevante de concentración de esfuerzos industriales, con conexiones con otras áreas de la industria electrónica y de telecomunicaciones, públicas y privadas, y con voluntad manifiesta de constituirse en foco de polarización en torno al cual pueda configurarse un gran grupo español capaz de posicionarse con personalidad propia entre los siete u ocho grandes conglomerados europeos. Existe la voluntad de establecer nexos fuertes con algunos de estos grupos, pero el acuerdo de integración es explícito en cuanto a la necesidad de preservar la mayoría accionarial española.

El caso de la energía es diferente, por cuanto aquí los grupos públicos ejercen el liderazgo de las correspondientes industrias. En esta condición ENDESA está pilotando un esfuerzo de racionalización del sector eléctrico, constituyéndose en la locomotora del proceso y en punta de lanza de la dinamización y concentración de dicho sector en el que prevalece una fuerte regulación estatal, dado el oligopolio natural en el mercado de la energía eléctrica, que también aconseja una presencia fuerte en su seno de la empresa pública para dinamizar

la actividad y para corregir los efectos perversos de la concentración oligopolista. Ello sin perjuicio de los esfuerzos del propio grupo por conseguir una presencia equilibrada en el área de la distribución, en la cual el PEN supone la introducción de la competencia, lo que exige su separación previa del área de la generación.

La estrategia de Repsol, por su parte, y del resto de la Corporación pública en el negocio de Hidrocarburos, consiste en evitar que la supresión del monopolio tradicional en el sector petrolífero deje a España sin la presencia de un grupo propio poderoso, como los que se han ido formando en otros países europeos en el momento en que tuvo lugar una transición de la misma naturaleza, o como consecuencia de su presencia temprana en el mercado mundial.

Las industrias de proceso, dentro del grupo INI, en los sectores de la siderurgia integral y de los aceros especiales, están completando los procesos de viabilidad/rentabilidad, antes de decidir su inclusión o no en el futuro «grupo de oportunidades» que se formará en 1992 para separar nítidamente dos grupos de empresas: en primer lugar aquellas que deben someterse en su funcionamiento a los regímenes económicos, jurídico y patrimonial estrictamente homologables con los del sector privado; en segundo lugar, aquellas empresas del denominado sector de «no negocio» en el que el INI seguirá actuando por cuenta del Estado, en un régimen que ha de contar con la vigilancia y supervisión de la CE, en uso de sus

---

***El sector de industrias de defensa más tradicionales se vea afectado por los drásticos cambios en el nuevo orden internacional.***

---

competencias de defensa de la competencia y de control de ayudas públicas.

Sus estrategias tienen en común con las restantes industrias de proceso (papel, aluminio, potasas, etc.) el que estas industrias resultan profundamente afectadas por el exceso de capacidad, a escala europea y mundial, en la mayoría de los mercados globalizados de *commodities*, y por las fuertes fluctuaciones de los precios. Estas características obligan a establecer alianzas fuertes aguas abajo de la industria, integrándola con la de transformados y/o con las respectivas ramas de distribución, para estabilizar la demanda y optimizar el valor añadido del conjunto. En estas industrias la estrategia del futuro consiste en la búsqueda y la lucha permanente por mantenerse en posición competitiva, por lo que la dinámica de ajuste continuo debe sustituir a la de estabilidad a largo plazo y reconversión periódica.

El sector de industrias de defensa más tradicionales (naval, armamento y municionamiento) se ve afectado por los drásticos cambios de lo que se ha llamado el nuevo orden internacional, en el cual es previsible que la demanda disminuya sustancialmente a largo plazo, tanto en el interior como en el mercado de exportaciones, cada vez más controlado. Una vez determinado el tamaño mínimo y las especificaciones necesarias para garantizar la seguridad de la defensa nacional, es previsible que aparezcan fuertes excedentes de capacidad. El hecho de que por razones de seguridad nacional

---

***La política industrial tiene que adaptarse a las características de los agentes económicos disponibles en cada país.***

---

estas industrias no se vean directamente afectadas por la disciplina de la competencia de la CE, en lo relativo a ayudas públicas —aunque la Comunidad ha comenzado a estudiar la problemática y el *status* de las «industrias duales»—, no las exime del ajuste correspondiente, que no puede ser otro que el de su conversión a las actividades civiles —en la medida de lo posible y sólo, naturalmente, allí donde puedan encontrarse nichos competitivos—, o el cese de la actividad y la utilización parcial de sus activos por otras industrias.

### **Conclusión**

Concluiré volviendo al razonamiento general. La política industrial tiene que adaptarse a las características de los agentes económicos disponibles en cada país. Es muy importante contar con grandes empresas transnacionales, porque su capacidad de arrastre acelera la competitividad del universo empresarial. En España, desgraciadamente, ese segmento tiene escaso peso relativo. Esa es nuestra mayor carencia, que sólo se podrá compensar de manera muy lenta. Por eso mismo resulta imprescindible cuidar especialmente las actuaciones que tienen un impacto más general, dirigidas al fortalecimiento de las estructuras de apoyo al tejido industrial de las pequeñas y medianas empresas.

Estas políticas tienen una importante dimensión territorial, por cuanto utilizan instrumentos de apoyo a la modernización tecnológica, comercial y de producto de las PYMES, por medio de la cofinanciación y la asistencia técnica a centros de servicios que van completando una red de cooperación cada vez más tupida entre empresas a nivel local y entre éstas y las distintas Administraciones Públicas.

La cooperación interempresarial es, además, la base para que puedan identificarse áreas en las que las iniciativas pú-

blicas y la aplicación concreta de los distintos planes horizontales de actuación pueden contribuir a mejorar el clima de competitividad, de modo que vaya surgiendo una nueva concertación de esfuerzos a escala local, que permita sacar el mayor partido a los programas públicos y mejorar su adecuación a la demanda de servicios de las PYMES, que pueden satisfacerse en muchos casos de manera más eficiente mediante inversiones de carácter indivisible.

Esa es la nueva política industrial. En la medida en que vayan consolidándose los planes de actuación, las infraestructuras de centros técnicos de apoyo y los hábitos y procedimientos de cooperación, se verá que esta manera de acometer la promoción industrial es capaz de dar mejores respuestas a las necesidades de desarrollo local que las políticas tradicionales basadas en el uso de instrumentos mucho menos eficientes y, en cualquier caso, incompatibles con nuestra condición de ciudadanos europeos. Una condición que se verá reforzada en la futura Unión Política, Económica y Monetaria, cuyo avance equilibrado exigirá que la propia política industrial comunitaria con-

tenga elementos de cohesión que faciliten la convergencia real de las economías menos desarrolladas, admitiendo una mayor beligerancia en la utilización de los diferentes instrumentos por parte de los Estados miembros con menor *renta per capita* y limitando sobre todo la intervención pública en los países más ricos, al mismo tiempo que se refuerza la cofinanciación comunitaria de los programas industriales aplicados en los menos fuertes. De poco vale en realidad el encuadramiento comunitario de las ayudas si los límites máximos correspondientes a determinadas regiones son inalcanzables —por razón de las disponibilidades presupuestarias— por los países menos ricos. Para que tal encuadramiento suponga una discriminación positiva, es necesario reducir los límites máximos —y controlar las concesiones con el mayor rigor— permitidos a los países económicamente más fuertes. Paradójicamente eso es lo contrario de lo que ha venido ocurriendo porque a la Comunidad le resulta más sencillo ser duro con los débiles y no se acaba de atrever con los fuertes. La cohesión económica y social en política industrial significa precisamente lo contrario.