

REAL ACADEMIA
DE
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

**LA INDUSTRIA
ESPAÑOLA
Y LA
COMPETITIVIDAD**

**DISCURSO DE RECEPCIÓN
DEL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. D. JULIO SEGURA SÁNCHEZ
Y CONTESTACIÓN DEL
EXCMO. SR. D. LUIS ÁNGEL ROJO DUQUE**

SESIÓN DEL 11 DE FEBRERO DE 1992

Espasa Calpe

Diseño de la colección y cubierta:
José Fernández Olías

© Julio Segura Sánchez-Luis Ángel Rojo Duque
© De esta edición: Espasa-Calpe, S. A., 1992

Depósito legal: M. 2.073 - 1992
ISBN 84-239-6327-6



Impreso en España
Printed in Spain

Talleres gráficos de la editorial Espasa-Calpe, S. A.
Carretera de Irún, km. 12,200. 28049 Madrid

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	11
MI PREDECESOR: GONZALO ARNÁIZ VELLANDO	13
LA INDUSTRIA ESPAÑOLA Y LA COMPETITIVIDAD	19
1. Introducción	21
2. La competitividad y sus factores determinantes ...	21
2.1. Un objetivo de crecimiento sostenible	21
2.2. La competitividad y su medición	26
2.3. La evolución de la competencia internacional .	28
2.4. El comportamiento de la industria española .	32
3. Una panorámica de la industria española	35
3.1. Las especificidades de la economía española .	35
3.2. La industrialización autárquica y el crecimien- to protegido	36
3.3. El desfase cíclico durante la crisis	43
3.4. Una nota sobre la debilidad del sector público .	48
3.5. La situación actual de la industria	50
4. Las políticas macroeconómicas y la competitividad .	52
5. Competitividad y políticas microeconómicas	62
5.1. Políticas reductoras de costes	63
5.2. Mejora de la transmisión de costes a precios .	69
5.3. Políticas que inciden sobre otros factores ...	70
5.4. La competitividad y el sector público industrial .	73
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
DISCURSO DE CONTESTACIÓN por el Excmo. Sr. D. Luis Ángel Rojo Duque	81

DISCURSO DE RECEPCIÓN

DEL ACADÉMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. D. JULIO SEGURA SÁNCHEZ

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA Y LA COMPETITIVIDAD

A mi madre, que estará
siempre donde yo esté.

Agradezco a Samuel Bentolila y José C. Fariñas la atenta lectura de una primera versión de este trabajo, al que hicieron numerosas sugerencias de contenido y estilo. Ana Buisán y Carmela Martín también hicieron valiosos comentarios a este texto. Su ayuda me ha permitido mejorarlo, aunque no son responsables de los errores ni de las opiniones aquí sostenidas.

AGRADECIMIENTOS

Excmo. Sr. Presidente, Excmos. Srs. Académicos, señoras y señores:

Constituye un honor para mí ser recibido hoy por la Academia de Ciencias Morales y Políticas, institución de larga tradición que ha contado entre sus miembros a personajes tan ilustres en los campos de la política, la economía y el derecho. Y debo pedir disculpas anticipadas si el peso específico y calidad de los Académicos actuales hacen que no logre sino desentonar de la media de quienes, a partir de ahora, serán mis compañeros en tan prestigiosa institución. No puedo, en consecuencia, más que mostrar mi sincero agradecimiento a los Académicos que, con notoria generosidad, desearon que entrara a formar parte de esta institución.

Generosidad que tiene, adicionalmente en mi caso, un componente de ruptura generacional que no se me escapa y que hace, mayor aún si cabe, mi deuda personal. La lista de Académicos de la Sección de Economía ha incluido a casi todos los profesores de quienes fui alumno en el viejo caserón de San Bernardo y por quienes guardo respeto profesional y personal: Valentín Andrés, José Castañeda y Gonzalo Arnaíz, ya fallecidos, y Enrique Fuentes, Ángel Rojo y Juan Velarde, felizmente presentes hoy aquí. Ellos representan las dos primeras generaciones de economistas: la de los fundadores de los estudios de Ciencias Económicas en España y la de quienes, años más tarde, modernizaron estos estudios y consiguieron que la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense fuera, durante muchos años, el centro más prestigioso de estudios de economía en España.

Los representantes de estas dos generaciones comparten una característica que querría destacar por la importancia que en mi opi-

nión tiene: han sido y son, en su trayectoria académica, maestros en el sentido más clásico del término. A partir de ellos, los maestros, como referencia no sólo académica, sino profesional e, incluso, personal, han dejado de existir en Economía. Las generaciones posteriores cuentan con muy buenos profesionales, profesores e investigadores, incluso con equipos excelentes, han recibido una formación técnica muy superior en la Universidad, pero no han generado maestros en el sentido estricto del término. Es posible que esto sea un resultado inevitable de diversos factores, como el sensible aumento de la tasa de escolarización, la mayor homogeneidad del profesorado, o las estructuras departamentales amplias, es decir, que sea ley de vida. Pero no todas las leyes vitales son beneficiosas. Yo soy el primer miembro de esas otras generaciones de economistas que entra en esta Academia, y tengo por ello una doble responsabilidad: tratar de no desmerecer de mis maestros y representar dignamente, por ahora en solitario, a mis compañeros. Espero poder hacer frente a este reto en forma decorosa.

**MI PREDECESOR:
GONZALO ARNÁIZ VELLANDO**

La satisfacción que siento por entrar a formar parte de la Academia se ve, sin embargo, empañada, hasta el punto de producirme desasosiego y una profunda tristeza, por el hecho de tener que ocupar la vacante producida por el fallecimiento de Gonzalo Arnáiz Vellando. No trato, con las frases precedentes, de expresar un sentimiento protocolario, sino un cariño indeleble de cuya intensidad les haré gracia por pertenecer a la esfera estricta de mi vida privada, pero sobre el que puedo aportar alguna somera justificación. Bastará para ello con señalar que Gonzalo Arnáiz ha sido para mí un excepcional profesor de Estadística Teórica, la persona que me facilitó el primer empleo y me indujo a opositar el cuerpo de Estadísticos Facultativos del Estado, y siempre, desde el principio hasta su muerte, un amigo leal que nunca me mintió. Sólo otra persona puede exhibir semejantes activos frente a mí, y tengo la profunda satisfacción de que, dentro de unos minutos, contestará esta intervención.

La década de los años cuarenta en España eran tiempos difíciles, para estudiar y para investigar. En 1948 sólo existía en toda España un ejemplar de los *Mathematical Methods of Statistics*, de Harald Cramer —la Biblia de la Estadística Teórica entonces y durante varios años más—, en posesión de Enrique Cansado. Su generosidad le llevó a compartirlo, en el sentido físico de la palabra dada la inexistencia de fotocopadoras, de forma rotatoria, con otras cuatro personas. El quinteto se reunía los sábados, a las cinco de la tarde, para desentrañar las páginas del autor sueco que uno de ellos, por turno, había preparado durante la semana y exponía a los demás. La inversión se reveló como una de las de mayor rentabilidad social, porque tres de los

participantes fueron expertos mundiales en muestreo, y Francisco Torras revolucionó las funciones y contenido del Instituto Nacional de Estadística (INE) en la década de los años sesenta, desarrollando la estadística económica en nuestro país y dando credibilidad a INE al hacer frente, a un coste personal muy alto, a las hasta entonces frecuentes interferencias de las autoridades políticas. Completaba el quinteto el profesor Arnáiz.

La primera faceta que destaca en la vida de Gonzalo Arnáiz [véanse Velarde (1988) y (1990)] es la de profesor universitario, y más que panegíricos genéricos me permitirán que narre una anécdota que revela tanto la calidad de sus clases como su lucidez personal. Comí con él un día del mes de mayo de 1990, y, a los postres, me comentó que pocos días antes, en clase, había explicado de forma confusa el error de tipo I en la regresión, hasta el punto de tener que volverlo a explicar en la clase siguiente, y comentó que eso le tenía preocupado porque «debía pasarle algo». No dimos el paseo habitual después de la comida, porque prefirió irse a casa a descansar, y dos días después tuvo los primeros síntomas de la enfermedad que acabaría con su vida. Ésa fue la primera vez que, a lo largo de treinta y siete años de docencia, tuvo que repetir una explicación.

En la vida académica de Gonzalo Arnáiz, además de la faceta docente, destacó también su labor publicista. Sin contar sus intervenciones periódicas en esta Academia, Gonzalo Arnáiz publicó 29 artículos, 7 libros y realizó 6 traducciones; 14 de estas obras lo fueron en colaboración y 28 de carácter individual. Sus artículos fueron precisos, formalmente rigurosos y, virtud proverbial del profesor Arnáiz, claros en su exposición. Características estas que se reflejan en lo que, sin lugar a dudas, constituye su obra fundamental, la *Introducción a la Estadística Teórica*, publicada por vez primera en 1965, que es la imagen de su autor como profesor: preciso, sin concesión literaria alguna, plagado de ejemplos y problemas, omnicomprensivo de la materia. Al mismo se encuentran incorporados la mayoría de los artículos previos del autor. Sin este libro el nivel de conocimientos de estadística de los economistas de este país habría sido, durante muchos años, lamentable.

La tercera y última faceta importante de la vida profesional de Gonzalo Arnáiz es su vinculación al INE y su aportación a la modernización del sistema estadístico español. Su primer destino como Estadístico Facultativo fue la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, de donde pasó a la OCYPE de la que salió en 1963 por

un hecho que revela mucho sobre su independencia de criterio y honestidad intelectual. Formando parte del Tribunal de unas oposiciones a dos Cátedras a las que se presentaba su jefe en la OCYPE, votó a alguien que se sienta hoy en esta Academia para la primera plaza y, sabiendo que de todas formas su superior jerárquico la iba a obtener, votó la no provisión para la segunda. Al día siguiente presentó su dimisión, que le fue aceptada. Por fortuna ese mismo año Francisco Torras fue nombrado Director General de Estadística y se llevó a Gonzalo Arnáiz de Subdirector General de Estudios al INE. Como prueba del reconocimiento internacional por la tarea desarrollada en el INE durante más de veinte años —con tanta frecuencia menos avaro que el nacional— fue elegido en 1976 miembro del *International Statistical Institute*, la institución mundial más prestigiosa en este campo.

No fue un personaje corriente. Fue un hombre honesto, leal con sus amigos, excepcional profesor, cariñoso con sus subordinados y crítico hasta el cese con sus superiores. Al jubilarse, y hasta la creación de la figura de profesor emérito, sus ingresos fueron una pensión que no llegaba a las 100.000 pesetas mensuales. Católico practicante y, sobre todo, creyente honesto, en su última confesión, siendo ya consciente de su cercano fin, sólo hizo un comentario al oído del sacerdote con un tenue hilo de voz: «Pese a lo que hacen ustedes, yo sigo creyendo.» Fue una de las pocas personas que permite contestar afirmativamente el verso quevediano:

¿No ha de haber un espíritu valiente?,
Siempre se ha de sentir lo que se dice,
nunca se ha de decir lo que se siente.

Pero el menor homenaje que puedo hacer a Gonzalo Arnáiz es hablar de aquello que él me indujo a estudiar, y por ello me permitirán que dedique el tiempo restante de mi intervención a tratar un problema que creo importante para el futuro de la economía española: la industria y la competitividad.

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA Y LA COMPETITIVIDAD

1. INTRODUCCIÓN

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

En este contexto creo que tiene sentido plantearse una reflexión sobre los objetivos de la economía española, los problemas de nuestra industria y el tipo de políticas económicas que puedan favorecer una mejora de su competitividad.

2. LA COMPETITIVIDAD Y SUS FACTORES DETERMINANTES

2.1. *Un objetivo de crecimiento sostenible*

El objetivo de una economía como la española, cuyo nivel de renta se encuentra en torno al 75 por 100 de la media comunitaria, no puede ser otro que **tratar de mantener el máximo ritmo de crecimiento sos-**

tenible, que minimice las oscilaciones cíclicas en el marco de las reglas de la CE. Este objetivo tiene tres componentes que, por razones expositivas, es útil discutir por separado: crecimiento **máximo, sostenible** y con **escaso componente cíclico**.

En cuanto al crecimiento máximo, no parece haber dudas, ya que ello significa mayor renta, riqueza y empleo, siempre que se tengan en cuenta consideraciones relativas a la contaminación, la degradación medioambiental y los problemas relacionados con el crecimiento global de un sistema ecológico cerrado. La conveniencia de minimizar las oscilaciones cíclicas requiere alguna explicación.

La idea básica es que, en economías dinámicas, se incumple la propiedad distributiva del producto, de forma que para una economía crecer durante un quinquenio al 4 por 100 es, en igualdad de las restantes circunstancias, mucho mejor que hacerlo los dos primeros años al 7 por 100 y los tres siguientes al 2 por 100. Es decir: $5 \times 4 (= 20) > > (7 \times 2) + (2 \times 3) (= 20)$. Ambas opciones dan lugar a un crecimiento ligeramente superior al 20 por 100 en el lustro, pero la segunda presenta notorios inconvenientes respecto a la primera, tanto en términos de labilidad de las expectativas de los agentes, como de inestabilidad del empleo, coste de ajuste soportados por la economía y necesidad de cambios en la política económica instrumentada. En resumen, una economía que siga el primer comportamiento es muy probable que pueda mantener —a igualdad de las restantes circunstancias— un ritmo de crecimiento del 4 por 100 durante largo tiempo, mientras que la segunda, seguramente, no podrá hacerlo. En términos algo más refinados, se puede demostrar, bajo supuestos poco restrictivos, que la primera alternativa domina paretianamente a la segunda. Por su parte, la deseabilidad de minimizar las oscilaciones cíclicas autónomas, distintas de las experimentadas por la economía mundial, es fácil de justificar. Una economía pequeña y muy dependiente del exterior en forma creciente, como es la española, es importante que trate de adecuar su ciclo al de las economías más desarrolladas del mundo, porque la no coincidencia temporal en las fases cíclicas tiende a aumentar los desajustes agregados. Un tema éste que se retomará en el epígrafe 4, cuando se discuta sobre políticas macroeconómicas.

El punto más conflictivo es, sin lugar a dudas, el de la **sostenibilidad** de la tasa de crecimiento, que hace referencia a la **necesidad de mantener dentro de ciertos límites los desequilibrios macroeconómicos básicos** y, en particular, la tasa de inflación y los déficit público y exterior. Y ello es así porque, además de afectar a intereses indivi-

duales y corporativos, la determinación del tamaño de los desequilibrios sostenibles no cuenta con una evidencia internacional concluyente, bastando para ello con recordar la cuantía de los desequilibrios exteriores de EE.UU., Japón y Alemania, el tamaño del déficit público italiano o belga, o el diferencial de inflación entre distintos Estados de los EE.UU.

En nuestro país hay quienes piensan que la inflación es la prioridad básica de la economía española y, además, que su único valor admisible es aquel que dé lugar a una tasa diferencial nula respecto a la media de la CE. Otros, sin embargo, consideran que uno o dos puntos porcentuales de diferencial pueden sostenerse indefinidamente sin dañar las posibilidades de crecimiento potencial. Hay quienes opinan que el déficit público debe desaparecer en dos años —en incluso quienes, en aras de una supuesta libertad individual, desean que el déficit cero sea un principio constitucional—. Pero también hay quienes consideran que un déficit en torno al 2-3 por 100 del PIB es sostenible y puede incluso conducir, dependiendo del destino y eficacia del gasto público, a mejorar las posibilidades futuras de crecimiento. Por último, hay quienes sostienen que un déficit exterior por cuenta corriente no es preocupante siempre que pueda ser financiado mediante entradas estables de capital a largo plazo; y hay quienes consideran que una situación continuada de entradas netas crecientes de capital a largo plazo disminuye las posibilidades de crecimiento futuro.

Aunque tanto los valores como la prioridad relativa de los desequilibrios agregados sea un tema opinable, su discusión puede disciplinarse teniendo en cuenta dos principios bastante simples. El primero, que un país no puede mantener de manera indefinida un consumo de recursos superior al volumen de los mismos que es capaz de generar. El segundo, que no es deseable llegar a situaciones de déficit público y/o exterior que técnicamente se denominan explosivas. Analicemos brevemente ambos puntos.

Una bien conocida identidad contable, y como tal de obligado cumplimiento, exige que la diferencia entre las exportaciones (X) y las importaciones (M) coincida con la diferencia entre el ahorro (S) y la inversión (I), es decir: $X - M \equiv S - I$. Puesto que un alto ritmo de crecimiento exige fuertes inversiones y trae consigo una rápida expansión de las importaciones, es obvio que el equilibrio entre recursos y usos en una economía con un fuerte ritmo de crecimiento depende crucialmente de las exportaciones y del ahorro. Una escasa capacidad exportadora de bienes y servicios sólo podrá ser compensada con una elevada tasa de ahorro interno o con la venta continuada de activos

reales a otros países. Una baja propensión al ahorro sólo podrá ser compensada por una fuerte capacidad exportadora o la venta de activos reales al exterior. En consecuencia, sean cuales sean las prioridades de los agentes sociales respecto a la inflación y los déficit público y exterior, resulta claro que las variables que permiten sostener una elevada tasa de crecimiento de la producción y la renta son el ahorro y las exportaciones. Por ello, en la medida en que el déficit público supone un desahorro, su control tiene importancia capital; y por ello, el aumento de la capacidad exportadora, es decir la mejora de la competitividad del sistema productivo, es un objetivo esencial. Como corolario, en la medida en que el diferencial de inflación afecte negativamente a las exportaciones, también se convierte en un desequilibrio que resulta fundamental controlar.

La idea de no explosividad de los déficit es algo más técnica, pero puede explicarse en forma sencilla. Todo déficit necesita financiarse: el público mediante la emisión de deuda que trae consigo una carga por intereses, el exterior mediante entradas de capital que también llevan aparejadas el pago de rendimientos a titulares extranjeros. Si la cuantía de las cargas financieras por el servicio de la deuda pública o exterior aumenta a una tasa superior a la de crecimiento estable de la economía en condiciones hipotéticas de estado estacionario, la situación no será sostenible, porque dicha carga absorberá cada vez proporciones crecientes del producto nacional. Esta es la situación caracterizada como explosiva.

No es fácil determinar con exactitud si una economía cualquiera, y en concreto la española, se encuentra en situación explosiva bien del déficit público bien del exterior, porque los estudios empíricos son escasos, con frecuencia susceptibles de interpretaciones alternativas, y la determinación del carácter explosivo sólo puede hacerse, en sentido estricto, en el marco de un modelo agregado de equilibrio general dinámico para cuya estimación la carencia de datos fiables implica restricciones insuperables. En general, el carácter explosivo o no de los déficit, depende de qué variables se consideren exógenas en las estimaciones, porque cabe por ejemplo suponer que los tipos de interés no serán independientes de la senda que siga el déficit público. O que el tipo de cambio, y las operaciones de política monetaria que sea preciso instrumentar para mantenerlo dentro de la banda de fluctuación del 6 por 100 en torno a la paridad definida por el SME, no serán independientes de la cuantía y dinámica del déficit por cuenta de renta. Pese a todas estas dificultades, existen algunas aproximaciones razonables al tema para el caso de la economía española.

Por lo que respecta al déficit público, el problema de la determinación de su carácter explosivo o no es más complejo porque tiene implicaciones directas respecto a la factibilidad de las políticas monetarias que lo acompañan, y los efectos de la endogeización de ciertas variables son más importantes que en el caso del déficit exterior. De entre los trabajos disponibles, y con todas las cautelas del caso, el de Repullo [Repullo (1987)], que supone la tasa de inflación exógena y la de crecimiento dada, permite concluir que un déficit inferior al 3 por 100 del PIB sería sostenible en condiciones razonables para la economía española, mientras que otros trabajos [véase Sebastián, Servén y Trujillo (1988)] se muestran más pesimistas sobre la base de la influencia de la endogeización de diversas variables. En las investigaciones más recientes [Blázquez y Sebastián (1991), y Sebastián (1991)] se realiza una crítica al tipo de medidas puntuales que ponderan escasamente el peso del pasado frente al presente, lo que implica un sesgo de las medidas convencionales sobre sostenibilidad en favor de países con déficit primario moderado pero alta relación deuda/PIB, y en contra de aquellos que, como España, se encuentran en la situación opuesta; propone una medida alternativa más sofisticada y se concluye, advirtiendo de la dependencia de todos estos índices respecto al período inicial considerado, con una visión más cercana a la de Repullo (1987) respecto a la sostenibilidad del déficit público.

Por lo que respecta al déficit exterior, la clave para caracterizar la situación como potencialmente explosiva o no depende de la importancia cuantitativa de cada una de las tres causas del mismo: el aumento de la demanda de consumo, la pérdida de competitividad y el aumento de la rentabilidad del capital. Las dos primeras causas son negativas, lo que destaca la importancia de la capacidad de generación de ahorro interno como alternativa al consumo, y de la competitividad como elemento de mejora de la capacidad exportadora. Pero la tercera causa es positiva y conduce a corto y medio plazo a una expansión del déficit. En efecto, la economía española ha experimentado en años recientes una fuerte expansión de la inversión que ha generado aumentos de la productividad del trabajo y del capital. Si este aumento de la rentabilidad de las inversiones interiores ha conducido a que la misma supere el coste de la financiación externa, una respuesta racional de los agentes es endeudarse en el extranjero para invertir. Por tanto, lo crucial terminan siendo las tasas de inversión y de crecimiento de la economía; si se crece más deprisa que los intereses del préstamo externo, la capacidad de pago de la economía aumenta y esto permite satisfacer los intereses periódicos de la deuda, e incluso aumentar el

endeudamiento externo, es decir, mantener cierto déficit permanente. Estimaciones recientes [véase Mauleón (1991)] indican que este es posiblemente el caso de la economía española. Otras investigaciones [véanse Dolado y Viñals (1990) y Ballabriga, Dolado y Viñals (1991)], sostienen que los déficit exterior y público deben considerarse conjuntamente para determinar su carácter explosivo o no, dadas las relaciones que existen entre las variables de las que dependen y las influencias de ambos sobre variables comunes, y concluyen que la situación conjunta actual española es, muy posiblemente, sostenible.

Si todo lo dicho hasta aquí es correcto, la conclusión esencial es que **la tasa de ahorro y la capacidad exportadora son las variables clave de las que depende el sostenimiento de un alto ritmo de crecimiento de la renta y la riqueza españolas**. Puesto que aquí no me ocuparé del ahorro, el tema crucial será la capacidad exportadora, es decir, la competitividad. Y lo es tanto más cuanto que en un futuro Mercado Interior, sin barreras arancelarias internas ni posibilidades de diseñar políticas nacionales autónomas de exportación, la capacidad de exportar será, simplemente, la capacidad de vender. Y tanto más cuanto que la caída de la tasa de ahorro española ha sido significativa, y las posibilidades de expandir la misma, habida cuenta de los procesos de sustitución, moderadas [véase Argimón (1991)].

Este carácter crucial de las exportaciones para poder sostener altas tasas de crecimiento no es un fenómeno nuevo en la economía española. La expansiva década de los años sesenta tuvo como factor restrictor del crecimiento el déficit exterior, y la dinámica de las oscilaciones cíclicas de esa época lo demuestra (véase, más adelante, epígrafe 3.2). Estudios de la época demostraban que la capacidad exportadora era mucho más restrictiva que la generación de ahorro interno, ya que la cantidad de recursos reales que había que dedicar a la obtención de una unidad de divisas era entre un 20 y un 30 por 100 superior (según que la tasa de descuento social variara entre el 14 y el 8 por 100, respectivamente) a la necesaria para generar una unidad de ahorro interno [véase Caumel, Keller, Santos y Sebastián (1974)].

2.2. *La competitividad y su medición*

Considerar equivalentes la capacidad exportadora neta y la competitividad puede parecer una trivialidad aceptada por todo el mundo, pero dicha equivalencia trae consigo una implicación, también en apariencia trivial, que, con frecuencia, suele olvidarse: que la mejor medida de la competitividad es el propio comportamiento de las exportaciones. Para mayor precisión, los cambios en la presencia relativa de los productos de un país en los mercados internacional y doméstico, para

tener en cuenta tanto la capacidad de exportación como de abastecimiento del mercado propio.

Cuando se discute sobre la competitividad, los economistas, los gobiernos y los organismos internacionales suelen utilizar dos medidas típicas: la competitividad según los costes y según los precios. Un crecimiento inferior —superior— de los costes o precios nacionales respecto a los de nuestros competidores en los mercados internacionales, expresados en la misma divisa, se considera una mejora —empeoramiento— de la competitividad.

Estudios más refinados y precisos miden la competitividad según la evolución de las cuotas de exportación en los mercados mundiales, la capacidad de abastecimiento del mercado interior e índices de ventajas comparativas reveladas. Puesto que lo crucial desde el punto de vista de la sostenibilidad del crecimiento económico es la evolución de las exportaciones ya que, en último extremo, si ello fuera posible, sería mejor que el saldo de la balanza por cuenta de renta mejorara aunque los costes y precios tuvieran una mala evolución que lo opuesto, **la medida más correcta de la competitividad es la relacionada con el comportamiento efectivo de las exportaciones netas o de la capacidad de venta de los productos.** Sin embargo, tanto en las discusiones públicas como en el diseño de políticas económicas, agentes sociales y gobiernos argumentan en términos de costes y, a veces, también de precios. Esta práctica identifica competitividad con costes o, como máximo, con precios y, para que pueda considerarse correcta, es preciso que se cumplan dos supuestos:

Supuesto 1: que los costes se transmitan de forma perfecta a los precios de venta.

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

De no cumplirse ambos supuestos en la realidad, la única medida correcta de la competitividad será la que refleje con mayor precisión el comportamiento efectivo de las exportaciones, por lo que toma de decisiones de política económica en términos de medidas basadas sólo en costes y/o precios introducirá sesgos de eficiencia y podrá dar lugar a efectos opuestos a los buscados. Este es un buen ejemplo de cómo un problema aparentemente académico de medida puede convertirse en un tema relevante de política económica.

Por tanto, la pregunta que es preciso responder ahora es: **¿se cumplen los Supuestos 1 y 2 en la realidad?** La contestación, como veremos a lo largo de las siguientes páginas, es que ello no es así ni en la economía mundial ni en la economía española. Comenzaremos

discutiendo algunas características de la evolución de la competencia internacional en las dos últimas décadas que aportan evidencias en contra del cumplimiento del Supuesto 2.

2.3. *La evolución de la competencia internacional*

En las tres últimas décadas la competencia internacional ha experimentado cambios muy profundos que han afectado a las estrategias empresariales, gubernamentales e, incluso, sindicales, a los factores determinantes de las ventajas comparativas y, como consecuencia de ello, a la división internacional del trabajo. Los dos factores más importantes en la explicación de estas modificaciones son **el cambio tecnológico y la concentración y transnacionalización de los negocios**.

Las innovaciones generadas principalmente en los campos de la microelectrónica, las comunicaciones y los nuevos materiales, han trastocado en pocos años tanto la caracterización de los sectores expansivos y maduros, como las pautas de localización industrial y la estructura de ventajas comparativas. En gran medida, se trata de un tipo de cambio técnico de carácter horizontal y polivalente, en el sentido de que es aplicable a muchas actividades heterogéneas, por lo que tiene un efecto generalizado reductor de costes. Desde el punto de vista de la organización de la producción, ha facilitado la dispersión geográfica de los procesos productivos, permitiendo fraccionar la fabricación de componentes y alterar con rapidez la localización de los montajes, haciendo de ese modo técnicamente factible la explotación casi inmediata de pequeños cambios en las ventajas de costes, estructura de demanda, legislación o cualesquiera modificaciones de los mercados. Un efecto importante de este cambio tecnológico ha sido la alteración de la estructura de costes de los procesos productivos: los costes de trabajo han perdido importancia relativa frente a los de capital, ha aumentado la demanda de mano de obra de alta cualificación en detrimento de la no cualificada, y el acceso a la tecnología se ha convertido en un elemento crucial de ventaja frente a la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra barata.

Estas ventajas ofrecidas por las llamadas nuevas tecnologías sólo pueden ser plenamente aprovechadas, en la mayoría de los casos, por organizaciones que constituyen grandes concentraciones de capital industrial y que actúan de forma simultánea en todo el mundo, es decir, por grandes empresas transnacionales. Basta consultar la lista de las 500 mayores empresas mundiales hace veinte años y hoy para darse

cuenta de que representan en términos relativos una muy superior acumulación de activos y, también, de que casi todas ellas han pasado a ser transnacionales. Esta internacionalización de las empresas principales de los sectores clave implica una importante concentración del poder de negociación, que convierte a estas empresas en interlocutores privilegiados de los gobiernos nacionales, y genera grandes facilidades de apropiarse para la casa matriz de la mayor parte del valor añadido de los procesos productivos gracias a las posibilidades de mantener en territorio nacional las actividades de alto valor añadido, y también de evadir las legislaciones nacionales sobre precios de transferencia, repatriación de beneficios, porcentajes de producción de origen nacional y un largo etcétera.

Estas dos grandes tendencias —cambio tecnológico acelerado y radical, y concentración e internacionalización de los negocios— han tenido lugar en el marco de una economía mundial caracterizada por algunos elementos que conviene reseñar.

En primer lugar, una mayor fluidez de los mercados internacionales de capitales, que ha tendido a homogeneizar las condiciones en que se puede acceder a la financiación y ha aumentado la competencia internacional por la captación de recursos financieros, factor este último agudizado en períodos en los que las tasas de ahorro han tendido a decrecer. Además, aunque en menor medida, los mercados de trabajo nacionales también se ha abierto, de forma que el resultado global de todo ello ha sido una muy superior movilidad de los factores productivos.

En segundo lugar, y relacionado con el punto precedente, dentro de la estructura de costes de las empresas se ha producido un aumento del peso relativo de los costes de capital. No sólo se trata de que la progresiva intensificación capitalista de los procesos productivos exigida por las nuevas tecnologías requiere mayores recursos financieros, sino, además, de los efectos de los elevados tipos de interés. La crisis trajo consigo la secuela de menores niveles de autofinanciación empresariales, lo que unido a los altos tipos de interés han convertido a la estructura financiera en una variable estratégica fundamental, conduciendo no sólo a la aparición de nuevas técnicas de desintermediación, que con frecuencia se han mostrado desestabilizadoras en términos globales, sino, también, a una cierta bancarización de la industria, cuyos efectos potenciales no es este lugar para discutir. Además, la competencia en los mercados internacionales, sobre todo de bienes de equipo, ha provocado que algunas exportaciones se decidan fundamentalmente en términos de facilidades financieras ofrecidas a los compradores. En suma, un aumento de la importancia de los facto-

res financieros —composición de la deuda, tipos de interés, acceso a los intermediarios, etc.— en la estructura de costes de producción y en el diseño de las estrategias empresariales.

En tercer lugar, la expansión relativa del comercio mundial que ha tenido lugar en las tres últimas décadas se ha producido en un mundo en el que las barreras arancelarias se han hecho progresivamente menos importantes. Sin embargo, esto no implica que el comercio mundial sea ahora más libre. Por una parte, han aparecido sustitutos más que perfectos a los aranceles, tales como las especificaciones técnicas, de calidad, algunas regulaciones sobre medio ambiente, y un largo etcétera. Por otra parte, las empresas transnacionales se caracterizan por sus prácticas oligopolísticas y de control de los precios de las materias primas. Por último, y pese a las declaraciones formales de todos los gobiernos de países desarrollados en favor de la eliminación de las trabas al comercio mundial, mercados esenciales de la CE, EE.UU. y Japón se encuentran protegidos de la competencia en virtud de acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones, que no son más que convenios gubernamentales de fijación de cuotas de mercado máximas para los productos extranjeros; y, por ejemplo, el Acuerdo Multifibras de 1960, recientemente prolongado hasta 1992, lleva más de tres décadas protegiendo «temporalmente» a los productores de textiles de los países avanzados de la competencia de países emergentes que gozan de fuertes ventajas comparativas.

En cuarto lugar, las economías nacionales se han hecho progresivamente más semejantes en aspectos cruciales. La ya comentada mayor movilidad de los factores ha tendido a cerrar el abanico salarial internacional y a homogeneizar las posibilidades y condiciones de financiación. La presencia de multinacionales y el mayor acceso a la información han uniformado las pautas de consumo de países cultural y económicamente distantes. La difusión de ciertas tecnologías —no de punta—, ha facilitado el acceso de muchas economías a actividades productivas que pocos años antes tenían vetadas.

Países más parecidos, tecnologías básicas más difundidas y asimiladas, mercados de factores más homogéneos y, más recientemente, expectativas de crecimiento económico muy moderadas en los países centrales, implican mayores dificultades en la captación de los mercados internacionales. Y esto favorece la competencia por vías distintas del liderazgo de costes —que además es muy difícil de mantener a lo largo del tiempo, como demuestra en forma palmaria la industria de la construcción naval [véase Sung Cho y Porter (1986)]— y de

los precios de venta. Prácticas como la diferenciación de productos, la segmentación de mercados, la creación de clientelas adictas a marcas, la exigencia de contratos de venta anudados, la compatibilidad tecnológica, la realización de *dumping* efectivo por medio de precios de transferencia no competitivos, la negociación de condiciones privilegiadas para la instalación de establecimientos de empresas transnacionales y otras muchas, constituyen hoy día el núcleo de las estrategias empresariales.

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

Esto es hasta tal punto cierto que, en la actualidad, resulta relevante a efectos de determinar el tipo de estrategias seguidas por las empresas, clasificar las actividades industriales y las formas de competencias características de las mismas en función de dos variables: la importancia de las empresas transnacionales y el peso relativo del comercio internacional en la producción mundial. Esto permite hacer un ejercicio sencillo de taxonomía económica que agrupa la industria en cuatro grandes tipos [véase Doz (1986)] :

Grupo A: gran importancia de las transnacionales y del comercio mundial, v.gr.: automóviles, petróleo, química farmacéutica, electrónica (ordenadores y de consumo).

Grupo B: gran importancia de las transnacionales, pero escasa del comercio internacional, v.gr: química cosmética, bebidas, alimentos preparados.

Grupo C: transnacionales marginales, pero gran importancia del comercio internacional, v.gr.: siderometalurgia, textiles, construcción naval, cereales a granel.

Grupo D: transnacionales y comercio internacional marginales, v.gr.: industria de la construcción, alimentos frescos, fabricación de muebles.

En el Grupo A la competencia exige gran tamaño y red comercial transnacional salvo que una empresa logre definir un nicho en el mercado del producto, lo que resulta muy difícil dado que la competencia se establece con empresas que destinan muchos recursos a la comercialización y gastos en investigación y desarrollo (I + D). En el Grupo B lo característico son las empresas multidomésticas con transnacionales que explotan la existencia de activos intangibles

—principalmente marcas y tecnología—, aunque pueda existir una cierta reserva del mercado interior si el país es grande y las transnacionales no resultan excluyentes —como lo son en el Grupo A— por la facilidad con que se pueden crear clientelas. En último extremo, la clave del éxito empresarial en este tipo de actividades se encuentra en la capacidad de segmentar mercados y de diferenciar productos o gamas. El Grupo C se caracteriza por mercados con una muy escasa diferenciación y tecnologías productivas fácilmente accesibles y asimilables, por lo que las ventajas decisivas se logran por medio de los costes. Por último, el Grupo D es el de las actividades que se encuentran al margen de la competencia, no presentando ventajas de coordinación y siendo realizadas por empresas multidomésticas de carácter local.

Como puede observarse, sólo en el Grupo C las ventajas de costes son decisivas y, en menor medida, en el Grupo D. Los dos primeros grupos, que incluyen todos los sectores industriales en expansión y de carácter estratégico, exigen instrumentos de competencia más refinados que tienen que ver con los factores ya señalados: diferenciación, segmentación, comercialización, marcas, tecnología.

En resumen, los cambios experimentados por la competencia internacional en las dos últimas décadas parecen arrojar evidencias significativas en contra del Supuesto 2 antes formulado: que se compite esencialmente vía costes y precios.

Una correcta lectura de esta conclusión, particularmente pertinente para el caso de la economía española, no permite concluir que los costes y los precios son factores secundarios de competitividad, sino tan sólo que existen otros elementos, ligados a comportamientos estratégicos, que tienen un peso creciente en el comercio internacional. En la industria española las actividades de los grupos C y D tienen un peso muy alto [véase, más adelante, 3.2 y 3.5] y, por tanto, el nivel relativo de los costes de producción resulta más importante que en otras economías con distinta especialización productiva, máxime cuando los costes laborales por hora trabajada son muy bajos en términos relativos, pero por unidad de producto —cuando se tiene en cuenta la productividad— se encuentran entre los más elevados de la CE.

2.4. El comportamiento de la industria española

Pero además, no se trata sólo de argumentos apoyados en evidencias internacionales, sino del propio comportamiento de la industria española. Un análisis modestamente desagregado —trece sectores no

energéticos— de la competitividad y la capacidad exportadora de nuestra industria realizado en el Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública para el período 1978-1988 [véase, para 1978-1984, Segura *et. al.* (1989a), cap. 12, y para 1980-1988, Martín (1991)] detecta la existencia de unas actividades en que costes y precios se han comportado de forma opuesta y otras en que lo han hecho en forma paralela. Por poner algunos ejemplos, en el subperíodo 1980-1988 sectores tales como el de la energía, material de transporte, minerales y productos no metálicos y maquinaria de oficina, mejoraron en términos relativos sus costes pero perdieron competitividad en términos de precios; y actividades como la fabricación de maquinaria, la siderometalurgia y la elaboración de productos metálicos, pese a empeorar sus costes, mejoraron su comportamiento en términos de precios. De igual forma, existen sectores en que el comportamiento de los costes y precios ha sido positivo —negativo— y las exportaciones han empeorado —mejorado—. En particular, por ejemplo, las mejoras de precios en la fabricación de maquinaria, siderometalurgia, productos metálicos, textiles e industrias de la madera no evitaron la pérdida de posiciones exportadoras netas de estas actividades. Y, para completar la descripción, las mejoras generalizadas que han experimentado las cuotas de exportación españolas en el período comentado tienen una valoración más moderada en términos de competitividad, ya que se han visto acompañadas de dificultades crecientes para satisfacer el mercado nacional, siendo esta relación entre exportaciones y grado de abastecimiento del mercado nacional también distinta en intensidad según las actividades industriales que se consideren.

Las dos conclusiones que se deducen sólidamente de esta evidencia para la economía española a lo largo de once años —que incluyen un período de profunda depresión, otro de intensa reconversión industrial y uno final de fuerte expansión— son:

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

La primera conclusión significa que las empresas pueden ejercer poder de mercado en diversas actividades, de forma que el logro de mejoras en los costes de producción no garantiza que éstas se transmitan a los precios sino que conducen, con frecuencia, a un aumento de los beneficios por encima de los niveles competitivos. Y también que en algunos sectores en que la demanda es débil o la competencia muy intensa, las mejoras de precios se han de lograr en parte mediante

una reducción de las tasas de beneficio. La segunda conclusión indica que en los mercados internacionales no se compite sólo, y en muchas actividades estratégicas ni siquiera fundamentalmente, por medio de los precios de venta, sino con otras variables como son la tecnología, la diferenciación, los servicios posventa, el diseño a clientes específicos, las formas de organización y de propiedad, la segmentación del mercado o la discriminación.

Estas dos conclusiones se encuentran en línea con lo que constituyen los desarrollos fundamentales de la teoría de la organización industrial que, desde comienzos de la década de los años setenta, ha venido llamando la atención de los economistas sobre la importancia de los factores de competencia no ligados a los precios, sobre el uso de la publicidad y de los gastos en I + D como variables estratégicas, sobre la alta viabilidad de colusiones tácitas entre grandes empresas que controlan los mercados internacionales, sobre lo infrecuente de las prácticas predatorias en precios.

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

Una vez argumentada la importancia de la mejora de la capacidad exportadora para que la economía española pueda alcanzar un objetivo de crecimiento sostenible a ritmo elevado, discutido el concepto de competitividad y la forma más adecuada de medirla, y señalados los factores fundamentales que determinan la competitividad de las empresas en el mundo actual, la pregunta que requiere contestación es ¿qué tipo de políticas pueden ayudar a mejorar la competitividad de una economía como la española? Para tratar de contestarla, en el próximo epígrafe se hace un análisis sintético de las características de la industria española para detectar las insuficiencias fundamentales de la misma en cuanto a su competitividad, lo que permitirá, en los dos epígrafes siguientes, discutir las posibilidades de las políticas macro y microeconómicas y su grado de eficacia relativo en el logro de una mayor competitividad.

3. UNA PANORÁMICA DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

3.1. *Las «especificidades» de la economía española*

Cuando se discute sobre la economía española, y en particular sobre la industria, existe una marcada tendencia a considerar que constituye un caso muy peculiar dentro del conjunto de las economías occidentales desarrolladas. Es cierto, como lo es para cualquier país, que la economía española presenta rasgos característicos propios —¿no existen grandes diferencias históricas y actuales entre las economías francesa, alemana e inglesa?—, pero no lo es que haya tenido una evolución ajena a la del resto de los países de nuestro entorno o que sus problemas actuales no sean, en lo esencial, muy similares a los de otras economías que ocupan una posición intermedia en la CE. Expresado en forma más coloquial y ucrónica, la economía y la industria españolas constituyen un modelo bastante típico de lo que sería otro país europeo cuya renta per cápita fuera el 75 por 100 de la media de la CE.

Sin embargo, la búsqueda de las características diferenciales negativas tiene importancia en cuanto que en ellas se encuentran las raíces de las debilidades de nuestra estructura productiva. Si hubiera que concretar estos factores diferenciales, creo que sólo tres tienen una importancia destacable.

1) El proceso de industrialización español se inició en la década de los años cincuenta en un régimen autárquico, al margen de la competencia internacional, y el fuerte crecimiento de la década de los años sesenta tuvo lugar en un marco de fuerte intervencionismo y protección a la industria española.

2) La coincidencia de la crisis económica de los años setenta con una crisis política interna de transición de la dictadura a la democracia.

3) La debilidad del sector público español, que no ha acumulado a lo largo de más de dos décadas —como los países centrales de la CE— la mitad de la renta nacional en forma de capital público.

Los tres factores señalados tienen un peso considerable a la hora de explicar las debilidades actuales de nuestra economía, pero ni la industrialización de los años cincuenta se realizó al margen de lo que sucedía en Europa, ni la economía española es la única cuyo perfil cíclico en la crisis de los años setenta fue distinto al de los países centrales de la CE, ni el sector público español es el más débil de Europa.

3.2. *La industrialización autárquica y el crecimiento protegido*

El final de la guerra civil planteó al llamado Nuevo Estado la necesidad de reconstruir el tejido productivo nacional. Este objetivo se definía en un contexto caracterizado por dos elementos. Por una parte, una situación de aislamiento internacional, reforzada por la germanofilia de los gobiernos franquistas durante los primeros años de la segunda guerra mundial y por la posición de neutralidad en la contienda. Por otra parte, la ideología del régimen, muy influida por el fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán, que mostraba una clara animadversión hacia el capitalismo y, en particular, una desconfianza radical hacia la iniciativa privada. Estos dos elementos favorecieron la idea de que la reconstrucción económica, y en particular la industrial, debía hacerse sobre la base de la iniciativa pública y en régimen autárquico.

En 1941 se crea el principal instrumento de industrialización de carácter público: El Instituto Nacional de Industria (INI). La historia del INI ha sido objeto muy reciente de una excelente investigación, que hace innecesario cualquier comentario sobre el mismo [Martín Aceña y Comín (1991)], pero lo que sí tiene interés señalar aquí son dos características de la industrialización encabezada —y durante casi dos décadas en solitario— por esta institución, y una valoración global sobre la misma en este período.

La primera, de interés más abstracto pero pertinente respecto a la pretendida existencia de «especificidades» en el sentido ya comentado, es que si bien el proceso de industrialización se llevó a cabo dentro de lo que podríamos llamar un marco centralizado, o sobre la base de empresas de titularidad pública creadas o adquiridas a la iniciativa privada, esta experiencia no fue, en cuanto a tal, privativa de la economía española. Las décadas de los años cuarenta, tras el fin de la segunda guerra mundial, y cincuenta, fueron tiempos en los que el sector público asumió un protagonismo generalizado en los procesos de reconstrucción económica en la mayoría de los países europeos occidentales, siendo práctica común la nacionalización de empresas e incluso de sectores completos.

La segunda característica es más sustantiva desde nuestra perspectiva, porque sí señala realmente una peculiaridad diferenciadora de la industrialización española de la posguerra que tuvo un peso crucial en la aparición de algunos de los problemas estructurales que, incluso hoy día, caracterizan nuestro tejido productivo: **la industrialización**

se llevó a cabo durante dos décadas en régimen autárquico, al margen de la competencia internacional.

Éste es un factor cuya importancia resulta difícil exagerar. En efecto, generar una base industrial en condiciones de aislamiento internacional implica un crecimiento hacia dentro en el que la estructura productiva se determina en función de la demanda interna del país. Un país pequeño, con unos niveles de renta y ahorro exiguos, que no tenía acceso a las tecnologías más avanzadas incorporadas en los bienes de equipo que usaban otros países, presentaba escasez de recursos naturales y energéticos y, además, había sufrido un proceso intenso y prolongado de destrucción de los escasos activos industriales de que disponía, sólo podía, en condiciones autárquicas, generar una estructura productiva muy ineficiente. En concreto, seis problemas son fundamentales desde este punto de vista:

I) Series de producción cortas, lo que significa empresas de pequeña dimensión que impidieron aprovechar las economías de escala características de todas las industrias manufactureras básicas de la época (minería, siderometalurgia, química, bienes de equipo).

II) Persecución de objetivos cuantitativos de producción, determinados en función de las necesidades de consumo o de producción final, y utilización de técnicas productivas obsoletas, lo que significa no tener en cuenta consideraciones de costes ni de eficiencia técnica.

III) Hipertrfia de los sectores básicos en relación con los de productos intermedios y bienes finales.

IV) Insuficiencia aguda de recursos financieros, lo que dificulta las posibilidades de inversión, hace que ésta no se guíe por el coste real de los recursos y termina exigiendo para su funcionamiento mecanismos de financiación inflacionistas.

V) Reserva del mercado interior para los productores nacionales mediante un fuerte aparato protector, con lo que aquellos ven garantizada la venta de sus productos con independencia de los costes de producción y precios.

VI) Sesgo antiexportador del modelo de crecimiento hacia dentro, de sustitución de importaciones, reflejado en el hecho de que el peso de las exportaciones sobre el PNB disminuyó del 12 por 100 en 1950 al 6 por 100 en 1959.

Pese a todo, a partir de 1950, se produjo en España un importante proceso de industrialización reflejado, por ejemplo, en el cambio de estructura de la población activa española, que en 1950 estaba de-

dicada en un 50 por 100 a la agricultura y en una cuarta parte a la industria y, diez años después, había perdido ocho puntos porcentuales en el sector primario (situándose en el 41,7 por 100) y ganado más de seis en las actividades industriales (31,8 por 100). O en la tasa de crecimiento de la renta, que de ser prácticamente nula en la década de los años cuarenta, se situó en un 4-5 por 100 anual en el período 1951-1955, con una cierta estabilidad de precios.

Sin embargo, a partir de 1956 la situación empeoró en forma radical, demostrando la imposibilidad de mantener fuertes ritmos de crecimiento en una situación autárquica. El aumento de la renta repercutió en la expansión de la demanda que, enfrentada a una oferta rígida —alimentos y bienes de consumo por una parte, bienes de equipo por otra— por la endeblez de la economía y la severísima limitación de importaciones, provocó tensiones inflacionistas que en 1956 se situaron por encima del 9 por 100 para llegar al 17 por 100 un año más tarde, lo que obligó al nuevo gobierno nombrado en 1957 a tomar un primer paquete de medidas estabilizadoras que, pese a ir en la dirección adecuada, se mostraron insuficientes ante la gravedad de la situación económica. Por ello, en una operación bien documentada y conocida de nuestra reciente historia económica [véanse Fuentes (1984, 1989); Martí (1975), y Rubio (1968)], se inició un proceso de liberalización y estabilización económicas, apoyado internamente por algunos economistas y muy favorecido por las condiciones exigidas por el FMI y la OCDE, cuyas principales medidas se encuentran en el Decreto-Ley de Nueva Ordenación Económica de 1959, que constituyó el balón de oxígeno sobre el que se sentaron las bases del intenso y desequilibrado crecimiento económico de la década de los años sesenta. El Plan de Estabilización supuso el final de la autarquía para la economía española, y la consiguiente apertura al exterior de la misma permitió la importación de los bienes de equipo, la tecnología y los recursos necesarios para modernizar la economía y sostener ritmos de crecimiento de la producción importantes. Todo ello contó con la ayuda de un contexto internacional favorable, ya que en 1958 se había decretado la convertibilidad de las monedas principales, tuvo lugar una importante ampliación de la multilateralidad comercial, y las economías occidentales estaban experimentando fuertes ritmos de crecimiento.

Sin embargo, a partir de 1964 el proceso de apertura y liberalización económicas se quebró parcialmente, porque el nuevo gobierno instauró un nuevo tipo de dirigismo económico por medio de los Planes de Desarrollo. Estos planes, basados en la orientación del modelo

francés de planificación indicativa, implicaban, desde el punto de vista industrial, la aplicación explícita por vez primera en la economía española del **principio de subsidiariedad del sector público** y, por tanto, el reconocimiento de la iniciativa privada como motor fundamental de la economía, pero en un marco de fuerte intervención. Ésta se instrumentaba de muy diversas formas, que iban desde la concesión graciable de subvenciones, hasta la existencia de circuitos privilegiados de crédito y la garantía de adquisición estatal de ciertas producciones a precios prefijados; desde el papel tutelar del Estado en las relaciones laborales, en las que no existía autonomía de las partes y eran ilegales los sindicatos, hasta la determinación administrativa de una enorme cantidad de precios, por poner sólo algunos ejemplos significativos. Además, a partir de 1964, se volvieron a intensificar las prácticas proteccionistas instrumentadas por medio de unos elevados aranceles, restrictivas listas de productos liberalizados y contingentación de las importaciones.

Como es bien sabido, la economía española experimentó en la década de los años sesenta unos ritmos de crecimiento desconocidos hasta esas fechas y que se sitúan, por media, entre los más elevados del mundo. Entre 1960 y 1974 la producción industrial creció a una media anual del 9 por 100, siendo la principal responsable de que la renta per cápita lo hiciera al 7 por 100, y las exportaciones se expandieron a más del 14 por 100. Sin embargo, en esta etapa de crecimiento no se afrontaron los desequilibrios de la estructura productiva española, como es fácil de demostrar sin más que seguir el ciclo de la política económica española, caracterizada por aquel entonces como de *stop and go*. En efecto, el esquema de las oscilaciones cíclicas fue siempre el mismo: fuertes tasas de crecimiento provocaban tanto tensiones inflacionistas internas muy considerables como un acelerado deterioro de la balanza comercial por la fuerte propensión a importar. Cuando los elementos que financiaban el desequilibrio comercial —remesas de emigrantes, ingresos por turismo y entradas de capital— eran insuficientes, se tenía que poner en marcha una política de demanda depresiva caracterizada por restricciones cuantitativas al crédito, elevaciones del tipo de interés, topes salariales, depósito previo a las importaciones e, incluso, devaluaciones que perseguían recuperar la competitividad perdida.

Obsérvese que en estas pocas líneas se encuentran resumidos varios males endémicos de la economía española. Por una parte, una tendencia a la inflación derivada de una insuficiente y poco diversificada oferta interior tanto industrial como agrícola [recuérdese la cri-

sis agrícola de la primavera de 1964, véase Rojo (1965)]. Por otra parte, una escasa competitividad y una especialización relativa en productos industriales intensivos en mano de obra no cualificada y en recursos naturales agrícolas o turísticos. Además, la incapacidad de la economía para absorber la mano de obra nacional, pues si bien es cierto que el desempleo interior fue muy modesto a lo largo del período comentado —en torno al 3 por 100—, no lo es menos que ello se debía a la posibilidad de exportar mano de obra a países más avanzados del entorno europeo y a las excepcionales tasas de crecimiento de la década, a todas luces no sostenibles.

En último extremo cabe decir que el proceso de crecimiento de la década de los años sesenta se generó gracias a una modesta apertura al exterior —que permitió realizar las importaciones de bienes de equipo e intermedios, tecnología y energía imprescindibles para la modernización del aparato productivo—, y a la disponibilidad de mano de obra abundante y barata derivada del proceso migratorio del campo a la ciudad, la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo y la existencia de un mercado de trabajo intervenido en el que se intercambiaban salarios bajos por estabilidad legal del empleo. Sin embargo, la protección del mercado interior siguió siendo elevada y los mercados de factores estuvieron muy intervenidos, por lo que las estructuras de costes y precios relativos se comportaron al margen de las internacionales. Por su parte, el sector público no acometió ninguna de las reformas institucionales que caracterizan a una economía moderna (sistema fiscal, educación, infraestructura civil, sanidad, redes comerciales) que son cruciales para aumentar la competitividad. Como tantas otras veces en la historia económica española, se aprovechó la onda expansiva de la economía mundial para crecer mucho pero mal.

En su conjunto, como se ha señalado [Fuentes (1976)], el crecimiento económico español de la década de los años sesenta generó una serie de desequilibrios que, a nuestros efectos, cabe reagrupar en los siguientes cinco:

a) De composición sectorial: la economía española centró su crecimiento en cuatro actividades, que por orden de importancia fueron, bienes de consumo duradero, industria química, turismo y vivienda. La agricultura quedó en buena medida al margen del proceso de crecimiento, y los canales de comercialización interiores no se desarrollaron, dando como resultado crecientes costes de distribución.

b) De carencia de bienes públicos: el crecimiento de la renta generó una fuerte demanda de bienes públicos que no fue satisfecha por el Estado, lo que condujo a una dotación de infraestructuras, bienes

públicos y servicios colectivos, a un grado de protección social y a un desarrollo del sector tecnológico nacional muy inferior al de países con niveles de renta y cultura similares.

c) De balanza de pagos: el crecimiento de las importaciones, imprescindible para la modernización de la economía, no se vio correspondido por un cambio en la estructura productiva capaz de hacerle frente; el desarrollo industrial aumentó la propensión a importar, pero los sectores tradicionales de exportación no se desarrollaron en paralelo, generando un déficit endémico en la balanza de mercancías.

d) De capacidad de generación de empleo: el intenso crecimiento de la década, unido a una emigración neta de más de 700.000 personas, permitió mantener el paro en cifras modestas pese a la continuada disminución de las necesidades de mano de obra por unidad de producto final. Pero un ritmo de crecimiento más sostenible sin recurso a la emigración habría situado el paro interior en torno al millón de personas a lo largo de la década de los años sesenta.

e) De carácter territorial: la falta de infraestructuras condujo a que el crecimiento se concentrará en las regiones más avanzadas, con mayor capacidad previa para expandir su base industrial: el triángulo Ribadeo-Amposta-Rosas y la zona de Madrid.

En frase brillante e incisiva, alguien dijo que «mientras el plan de estabilización nos desarrolló, los planes de desarrollo nos desestabilizaron» [citado por Fuentes (1976), pág. 93].

¿Cuál fue el tipo de industria y de sector exportador a que dio lugar el proceso de crecimiento descrito en párrafos anteriores? La serie de estudios realizados por la Fundación Empresa Pública para el período 1962-1975 sobre la estructura productiva industrial y el cambio técnico en la economía española [Fanjul, Maravall, Pérez Prim y Segura (1974); Fanjul y Segura (1977); Martín, R. Romero y Segura (1979, 1981); Segura (1980)], permiten detectar y cuantificar algunas características relevantes.

En primer lugar, **el cambio tecnológico y su difusión** tuvieron lugar en la industria española a través de actividades muy concretas: la industria química, las manufacturas metálicas y la energía. Estos sectores no sólo aumentaron su peso relativo como bienes de uso intermedio a lo largo del período sino que, además, fueron los protagonistas de los principales procesos de sustitución que se produjeron: fibras textiles por artificiales, materiales tradicionales —madera, corcho, cristal— por productos químicos —plásticos—, carbón por electricidad y petróleo, transporte ferroviario por no ferroviario, etcétera. Esto, entre otras cosas, indica que la producción industrial española se hizo fuertemente intensiva en el uso de energía.

En segundo lugar, la **composición sectorial de la industria** cambió en forma sensible, tendiendo a agudizar un desequilibrio que provenía de la industrialización de posguerra, dando lugar a una estructura macrocéfala: fuerte peso de las industrias básicas y escaso desarrollo relativo de las suministradoras de bienes intermedios de uso generalizado y de las de bienes finales.

En tercer lugar, y muy relacionado con los dos puntos precedentes, se produjo un importante aumento de las importaciones de bienes intermedios habida cuenta del déficit energético y del desequilibrio sectorial: aquéllas aumentaron el 37,8 por 100 entre 1962 y 1975, a un ritmo casi constante del 2,5 por 100 anual. Esto tuvo un **efecto muy negativo sobre la capacidad de generación neta de divisas de las exportaciones**, ya que cada unidad exportada requería año a año mayores cantidades de importaciones intermedias. Esta capacidad muestra una disminución continuada, ya que con la tecnología de 1975 las exportaciones españolas incorporaban un 25 por 100 más de importaciones intermedias que en 1962.

En cuarto lugar, la economía española se especializó en **exportaciones de bajo contenido tecnológico basadas en las ventajas de mano de obra barata y recursos naturales**, es decir, en actividades características de países con bajos niveles de industrialización, que no podían tener un comportamiento futuro dinámico y que consolidaban un sector exportador de carácter tradicional, incapaz de hacer frente al crecimiento de las importaciones inherente a todo proceso de fuerte expansión y modernización del aparato productivo.

Por último, en quinto lugar, se produjo un **intensísimo proceso de ahorro de trabajo**. La cantidad de empleo necesaria en 1975 para producir una demanda final dada era inferior en un 55 por 100 a la requerida para hacerlo en 1962: entre 1962 y 1966 estas necesidades de empleo se redujeron a un ritmo anual del 7,4 por 100, entre 1966 y 1970 al 5,3 por 100, y en el quinquenio siguiente al 5,4 por 100. El cambio en la composición sectorial de la demanda final en aquellos años permite explicar sólo la décima parte de esta disminución, siendo responsable del resto el cambio técnico, que fue intensamente ahorrador de trabajo.

En resumen, **el sector industrial español**, sobre el que se basó en gran parte el crecimiento económico del período 1960-1975, **se configuró como un conjunto de actividades descompensado en contra de los sectores de bienes intermedios y finales, intensivo en el uso de energía, con muy escasa capacidad de generación de empleo y con una**

creciente dependencia técnica e importadora del exterior. Es decir, una industria muy sensible a los precios de la energía y las materias primas importadas, concentrada en sectores maduros de tecnologías muy accesibles, y que no había sido capaz de generar una dinámica exportadora que mitigara el tradicional estrangulamiento que el sector exterior suponía para el mantenimiento de altos ritmos de crecimiento. No es difícil concluir de esta descripción la idea de una industria especialmente vulnerable a una crisis de las características de la década de los años setenta.

3.3. *El desfase cíclico durante la crisis*

La crisis que hizo eclosión en el mundo en 1973 con la espectacular subida del precio de los crudos y de algunas materias primas de carácter estratégico, tuvo su origen en un complejo conjunto de factores [véanse, por ejemplo, tres análisis en Fuentes (1976), Rojo (1981) y Segura (1983), que destacan aspectos diferentes aunque no contradictorios de la misma]. Pero, desde el punto de vista más específicamente industrial, lo crucial fueron los altos precios de la energía que, unidos a una intensificación de la concurrencia en los mercados internacionales provocada por la necesidad de reciclar los petrodólares, afectaron de forma esencial a los denominados sectores maduros de los países más desarrollados, tales como la siderometalurgia, la construcción naval, los bienes de equipo y los textiles por diversas causas. Bien porque la tecnología era sencilla y bien conocida y/o los costes de trabajo eran importantes —casos de la siderurgia, construcción naval y textil—, bien porque se produjeron reducciones drásticas de la demanda —como en la construcción naval y los bienes de equipo—, bien porque la intensidad de uso de la energía era alta —caso de varias metalurgias—, bien por la rápida aparición de sustitutos más baratos —sobre todo en siderurgia integral—. Adicionalmente, dos industrias cruciales como la generación de energía y la petroquímica vieron cómo la estructura de precios relativos prevaleciente a lo largo de dos décadas se alteraba de forma radical.

La situación española al comienzo de la crisis, además de los problemas económicos ya mencionados en el epígrafe 3.2, derivados de la industrialización autárquica y del crecimiento protegido, sufría de una extrema debilidad política producto de la descomposición del régimen franquista, por lo que la crisis económica se iba a desarrollar

en paralelo a un complejo proceso de transición a la democracia que, si bien tuvo méritos indudables, dificultó notoriamente el ajuste a la crisis y aumentó los costes de la misma de forma sensible.

Pese a las especificidades señaladas, la crisis, en su conjunto, no afectó de forma cuantitativa a la industria española en mayor medida que a la media de la CE. Si tomamos como indicador el porcentaje de destrucción de empleo industrial a lo largo del período 1970-1984, la economía española presenta mejores resultados que la británica y la belga, semejantes a la alemana, y sólo peores que los de Dinamarca, Francia e Italia. **La diferencia esencial radicó en el perfil temporal y la duración de la crisis**, porque España incrementó su empleo industrial hasta 1976 de forma ininterrumpida —alcanzando incluso un récord interno en 1974 con un aumento del 5,7 por 100, año en que el conjunto de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña e Italia experimentaba un crecimiento nulo—, lo que condujo a que en el período de más intensa destrucción, entre 1980 y 1984, la industria española presentara una tasa negativa anual media del 4,9 por 100, muy superior a la media de la CE y sólo superada por Gran Bretaña [véase para un análisis pormenorizado Segura *et. al.* (1989a), cap. 4]. En resumen, omitiendo comportamientos singulares de países y sectores específicos, el ciclo industrial español en la crisis se caracterizó por una tardía asunción de la misma, difiriendo y ampliando los costes totales del ajuste, lo que trajo consigo la vinculación, sin solución de continuidad, de las crisis de 1973 y de 1979, y un inicio muy tardío de la recuperación.

Cuando se hicieron patentes los síntomas inequívocos de la crisis, en 1973, las autoridades económicas españolas consideraron que aquélla sería de dimensiones modestas y no muy duradera, tomando la decisión de no transferir el aumento de costes a los precios y articulando una política económica laxa de financiación de la crisis. La primera mitad de la década mostró, además, un comportamiento muy expansivo de los costes del factor trabajo, derivado en parte de la contención artificial de los mismos en la década precedente, lo que condujo a tensiones inflacionistas fortísimas, autoalimentadas a partir de 1973 por la presión sobre los costes derivada del deseo de todos los agentes de recuperar sus rentas reales, pese al empobrecimiento que para un país supone el aumento del precio de un bien intermedio de uso generalizado, importado y no sustituible. En suma, los gobiernos de 1973-1977 mantuvieron una política económica de signo cambiante: compensatoria en 1974, restrictiva en términos monetarios y fiscales

en 1975, y permisiva hasta mediados de 1977. El resultado de todo esto fue un fuerte desequilibrio exterior, el retraso de los ajustes reales —sobre todo, de los procesos de sustitución y ahorro energético—, y una inflación galopante que en 1977 se situaba en una tasa anual cercana al 30 por 100.

A mediados de 1977 se dispuso de un diagnóstico adecuado de la crisis y de la terapia a emplear, sintetizados en los planes de saneamiento y reforma negociados en los Pactos de la Moncloa. Pero los grupos de presión económica privados más importantes hicieron naufragar este intento en los aspectos cruciales de reforma que trataban de acercar las instituciones económicas españolas a sus homólogas europeas —liberalización financiera, modernización fiscal, ordenación del sector energético, reconversión industrial—. Sin embargo, la terapia de choque de política de rentas sí dio resultados inmediatos y positivos, al aceptar los sindicatos el principio de negociar los salarios sobre tasas de inflación esperadas, y no realizadas como hasta el momento, lo que permitió reducir en un año la inflación casi a la mitad. Pero a partir de 1978 y, sobre todo en el bienio negro 1981-1982, la crisis se agudizó notablemente.

Centrándonos en los aspectos industriales, las políticas instrumentadas desde 1974 hasta 1983 se caracterizaron por su tardía aplicación, su carácter defensivo y su incompetencia técnica [véase Segura (1983)].

Tardía aplicación plasmada en el hecho de que los tímidos planes de reconversión industrial no fueran iniciados hasta fechas increíblemente tardías: el primer convenio data de 1979, media década después de que los países de la CE se plantearan el problema de la reconversión de forma global; y no se dispuso de un marco armonizador de las acciones que implicaban el uso de fondos públicos hasta 1981.

Carácter defensivo patente en el objetivo de congelar la situación de los sectores industriales más afectados por la crisis pero no de ajustar su capacidad y modernizarlos; palmario en un Plan Energético Nacional que hacía poco hincapié en el ahorro energético y que, sobre todo, proyectaba consumos sobredimensionados para justificar aumentos de capacidad innecesarios, aunque rentables para los intereses ligados a la construcción de centrales, que condujeron a enormes costes y desequilibrios financieros del sector pocos años después.

Incompetencia técnica fácil de demostrar recordando que el Decreto-Ley de reconversión de 1981 omitió toda referencia a los temas de tecnología, innovación y gastos en I + D, aspectos centrales de cual-

quier plan de reconversión. Un año después alguien debió avisar al gobierno de su omisión y se añadió al texto de la Ley de 9 de junio de 1982 la referencia a que los planes de reconversión debían incluir la organización de la investigación aplicada y la innovación dentro de las empresas y sectores acogidos a los mismos, y una deducción del 15 por 100 de los gastos en I + D. Todo un olvido.

Desde el punto de vista de las reformas básicas, la fiscal de 1977 se vació de contenido en lo relativo a la imposición directa, el proceso de liberalización del sistema financiero se detuvo sin abordar el saneamiento del sistema bancario privado, y la reforma del mercado de trabajo apenas sí se abordó, pese al marco ofrecido por el Estatuto de los Trabajadores de 1980.

En resumen, a finales de 1982 la economía española se encontraba en la peor situación desde 1977: el PIB se había estancado tras un crecimiento medio del 2 por 100 en el trienio anterior, la inversión estaba cayendo, el déficit público había pasado del 1,8 por 100 del PIB en 1978 hasta el 5,4, la tasa de paro entre ambas fechas creció del 7,4 al 16,5 por 100, y la inflación seguía mostrando una gran resistencia a la baja alcanzando el 15 por 100 cuando en 1978 se había logrado rebajar del 26,4 al 16,5 por 100.

Hasta 1983 España no tuvo de un gobierno políticamente fuerte y dispuesto a aplicar de forma estable una estrategia económica definida. El período 1983-1986 fue, en suma, el de aceptación plena de los costes de la crisis económica y asunción de las tareas de reconversión industrial en un marco de aceptable disciplina económica.

Desde el punto de vista de la estrategia económica global, el período 1983-1985 se puede describir en pocas palabras, ya que estuvo presidido por la puesta en práctica de una política macroeconómica ortodoxa de financiación del déficit público y de reducción de los desequilibrios básicos. Su éxito en el corto plazo es difícil de valorar [véase, por ejemplo, Segura (1990)], porque los desequilibrios heredados eran muy profundos. El déficit público relativo y el desempleo siguieron creciendo hasta situarse al final del trienio en el 6,2 por 100 del PIB y en el 22,2 por 100 de la población activa respectivamente; pero tanto la inflación —que se redujo a la mitad, el 8,1 por 100— como la balanza por cuenta de renta —cuyo superávit llegó al 1,8 por 100 del PIB—, ayudada por la recuperación de las economías occidentales iniciada a fines de 1983, mejoraron sustancialmente.

Desde el punto de vista más estrictamente industrial, la tarea fundamental fue **el comienzo de la reconversión industrial y el ajuste energético** como operaciones globales [véase para una fundamentación de

la primera y crítica de lo realizado previamente, Aranzadi, Fanjul, y Maravall (1983), y para los primeros meses de la misma Fanjul y Maravall (1984)]. Si bien el proceso de ajuste de capacidades se inició con firmeza en los sectores fundamentales como siderurgia, construcción naval o electrodomésticos de línea blanca, su ritmo fue lento y se negoció en condiciones muy gravosas para el erario público, dada la generosidad con que se fijaron condiciones de jubilación anticipada y fondos de empleo, creándose además la falsa expectativa de que la recuperación permitiría volver a niveles antiguos de actividad al no rescindir de forma definitiva la relación laboral de muchos trabajadores afectados por la reconversión, lo que dificultó el cierre efectivo de las instalaciones allí donde constituía una contrapartida del ajuste, y aumentó los costes de la reconversión.

Un problema de importancia que se abordó fue el de **la reforma de la empresa pública industrial**. En lo esencial, en el período 1983-1985 se detuvo el flujo de adquisiciones de empresas privadas en crisis de las que se había hecho cargo el INI entre 1977 y 1982, que generaban el 70 por 100 del déficit del grupo en 1983 —del que se había segregado el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) en 1981—. La reconversión se llevó a cabo con intensidad, dada la especialización sectorial de la empresa pública industrial, siendo significativo el dato de que el empleo del grupo INI se redujo en 40.000 puestos en el trienio considerado. En suma, se sentaron las bases de una notable mejoría de los resultados, que comenzaría a plasmarse en 1986, ayudada por la excelente conjuntura internacional y la evolución de la cotización del dólar [véase Martín Aceña y Comín (1991)].

En resumen, en 1983 se acometió la reconversión industrial, si bien el planteamiento se hizo más en términos de saneamiento que de reforma, su ritmo fue demasiado lento y los costes elevados, algo que quizá fuera difícil de evitar dado el nivel de desempleo, la modesta cobertura del mismo y el deseo del gobierno de no romper la estructura sindical. Aunque el balance en su conjunto sea positivo, cabe plantearse **algunos problemas derivados del gradualismo** con que se llevó a cabo la reconversión.

En primer lugar, este gradualismo afectó al tamaño de déficit público acumulado en una economía en que la tasa de ahorro interno había caído del 21 por 100 en 1978 al 17,8 por 100 en 1982, lo que, unido a la inevitable financiación ortodoxa del déficit, provocó una carga creciente de la deuda. En segundo lugar, si bien el diferencial de inflación respecto a la CE flexionó, la inflación subyacente —es decir, el índice de precios al consumo (IPC) descontado el precio de

los alimentos no elaborados y la energía— mostró una fuerte resistencia a la baja, lo que apunta a la insuficiencia y modesto grado de eficacia de las políticas de oferta. Por último, la reconversión fue efectiva en cuanto a la reducción de plantillas y el saneamiento financiero de las empresas, pero las mejoras de competitividad de la industria española fueron muy modestas, por lo que el ajuste industrial no logró uno de sus objetivos últimos —posiblemente inalcanzable en un trienio—, que era, en síntesis, reducir el carácter restrictivo del crecimiento del sector exterior.

3.4. *Una nota sobre la debilidad del sector público*

Uno de los tres factores diferenciales de la economía española, ya señalados en el epígrafe 3.1, es el raquitismo del sector público, derivado en gran medida de las décadas de crecimiento autárquico analizadas en el epígrafe 3.2 y del consiguiente retraso con que la economía española se incorporó a las tendencias presupuestarias dominantes en los países más avanzados. Es obvio que cuando se estudia el comportamiento del sector público es preciso analizar tanto la vertiente de los ingresos como la de los gastos; pero desde el punto de vista que aquí interesa, que es la formación de capital público, el foco de atención son los gastos. Es claro que ambos factores se encuentran muy relacionados, y que el sistema fiscal es, como señaló Schumpeter, un indicador notable del grado de desarrollo democrático de una sociedad. Además, los efectos de un sistema de imposición directa de producto como lo fue el español hasta 1978, y de una fiscalidad indirecta anticuada como la española hasta 1986, sobre la suficiencia, flexibilidad y equidad presupuestarias son esenciales; pero estos puntos se encuentran para el caso español suficientemente analizados en los trabajos, ya clásicos, de Fuentes Quintana [véase Fuentes (1978) (1983)] y en otros más recientes [véase Comín (1989b)].

La insuficiencia del sector público desde la perspectiva de los gastos es patente sin más que recordar que en 1972 —justo antes del desencadenamiento de la crisis— el porcentaje del gasto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) respecto a la renta nacional llegaba al 50 por 100 en Gran Bretaña, se situaba entre el 34 y el 38 en Italia, la RFA y los EE.UU., y apenas llegaba al 21 por 100 en España. Este retraso se gestó en las décadas de la autarquía [véase Comín (1989a)], en que no se realizaron las grandes inversiones e infraestructuras civiles características de los restantes países europeos. El ritmo de creci-

miento del gasto público comenzó a acelerarse en España a partir de mediados de la década de los años sesenta, pero para entonces los países más avanzados habían comenzado ya a experimentar un cambio en la composición de su gasto público al que no fue ajena la economía española.

En efecto, tras el período de fuertes inversiones infraestructurales, un conjunto de factores económicos y sociales comienzan a presionar en favor de un aumento del peso relativo de las transferencias frente a la inversión. Por una parte, en una etapa de fuerte crecimiento económico, las sociedades occidentales más avanzadas empiezan a demandar del sector público una mejor provisión de servicios como educación y sanidad, cuya universalización —dadas además las características demográficas— aumenta fuertemente su peso en el presupuesto. Por otra parte, los precios de los servicios públicos crecen más deprisa que la tasa de inflación, por lo que su participación tiene un componente de crecimiento automático. Además, la crisis de los años setenta disparó los gastos de protección social y aumentó las subvenciones de explotación a las empresas [para un análisis detallado de estos y otros factores, véase Saunders y Klau (1985)]. Todos estos factores se hicieron presentes, con intensidad variable, en la economía española, de forma que cuando se empezaron a experimentar fuertes ritmos de crecimiento del gasto público, éste se orientó hacia las transferencias y no hacia la acumulación de capital.

Esta evolución podría hacer pensar que la oferta de bienes públicos española, al menos en lo relativo a las transferencias, creció a ritmos satisfactorios, pero esto no fue así ya que el «desequilibrio en la producción de bienes público/bienes privados constituye uno de los rasgos más característicos del desarrollo productivo 1959-1974» [Fuentes (1976), pág. 98]. Pero con ser esto importante, desde el punto de vista de la competitividad industrial lo es mucho más el hecho de que los gastos de capital relativos de las A.A.PP. españolas siguieran una clara línea descendente desde 1960 en que representaban la cuarta parte del gasto total, hasta 1970 en que se situaban en el 18 por 100 y 1980 en que apenas sobrepasaron un raquíto 10 por 100. Esto implica una aguda insuficiencia en transportes, comunicaciones, base tecnológica, etcétera, que constituyen elementos de reducción horizontal de costes de producción y factores de localización industrial cruciales para la mejora de la competitividad.

3.5. *La situación actual de la industria*

A comienzos de 1986 se puede considerar acabado el grueso del proceso de reconversión industrial y de modernización institucional de la economía española. Se disponía de un sistema fiscal moderno, tras la tardía introducción del IVA, se habían liberalizado los mercados de capitales y flexibilizado el de trabajo con la reforma legislativa de 1984, y la economía comenzó a experimentar una fuerte expansión derivada del proceso de saneamiento y, sobre todo, de la fuerte recuperación que dos años antes habían iniciado las economías más desarrolladas. En esas condiciones se produce la plena integración de España en la CE, que implica, en lo fundamental, un paso adicional en el desarme arancelario, y la sujeción total a las normas de política económica de la CE, completada en 1989 con la entrada de la peseta en la banda ancha del mecanismo de cambios del SME.

La recuperación iniciada en 1986 se manifestó con especial fuerza en tres componentes de la demanda global: los bienes de consumo duradero, ya que las familias comenzaron la reposición de los mismos aplazada a lo largo de los años de crisis; la demanda de bienes de equipo, ya que la inversión pulsó con fuerza llegando a tasas nominales próximas al 30 por 100 en 1987 y 1988 [véase González Romero y Myro (1989)]; y la construcción, ayudada en parte por el gasto público. La industria crece durante el período de recuperación, hasta 1989, a ritmos reales superiores al 4 por 100 anual, mejorando todos los indicadores agregados de la misma: costes salariales, precios, excedentes, empleo y productividad.

Sin embargo, **la persistencia de desequilibrios sectoriales es notable**. Los mejores comportamientos de costes, precios y rentabilidad se producen en los sectores de demanda fuerte, pero el aumento de empleo se concentra en los de demanda débil. Esto parece indicar que las mejoras de competitividad se están produciendo en aquellas actividades en que la penetración de capital extranjero es importante, y que estas entradas de capital traen aparejadas tecnologías adecuadas, redes comerciales y elementos de competitividad distintos de los precios, que no requieren empleo adicional. Por el contrario, en los sectores tradicionales donde la competencia extranjera no es fuerte, o existen nichos de mercado para las empresas españolas, éstas han expandido su producción y empleo sin tener para ello que mejorar su competitividad, lo que arroja serias sombras sobre la durabilidad del aumento del empleo. Además, la demanda de consumo e inversión se centra en bienes en que la oferta interior es insuficiente, por lo que el resultado es el comienzo de una senda muy creciente de déficit co-

mercial, especialmente en relación con la CE, cuyas importaciones se ven ayudadas por la reducción de barreras derivada de la incorporación plena en enero de 1986.

En resumen, un cuatrienio de fuerte crecimiento ha conlucido a una senda de expansión no sostenible de la economía española debido, fundamentalmente, a la acumulación de importantes déficit exteriores, a la escasa generación de ahorro interno y a la persistencia de un diferencial de inflación. Esta última adquiere además una relevancia especial desde la perspectiva de la industria, ya que el comportamiento del IPC durante los tres últimos años indica que los precios industriales crecen a ritmos iguales, e incluso inferiores a los de la CE, y que todo el diferencial de inflación se debe a actividades de servicios no sometidas a competencia exterior. Siendo esto así, romper el comportamiento oligopolístico de estos sectores se convierte en un objetivo muy importante de política industrial, por alejado que pueda parecer de la misma, ya que las políticas antiinflacionistas de carácter horizontal —algo que se analizará en el epígrafe 4— sólo conducirán a mantener transferencias de renta de la industria a esos servicios. La no sostenibilidad de las tasas de crecimiento experimentadas entre 1986 y 1989 no hacen más que señalar las debilidades de la estructura productiva española, lo que vuelve a poner sobre la mesa como tema crucial el de la competitividad de nuestra industria.

Un reciente estudio sobre los sectores industriales sensibles [Martín (1990)], demuestra que el comportamiento exportador de la industria española es especialmente débil en las actividades caracterizadas por un fuerte crecimiento de su demanda, altas relaciones capital/producto, importante contenido en I + D y gran importancia de las economías de distribución. La lista de sectores con buenas perspectivas —cerámica, calzado, textiles, juguetes, vinos, espumosos, otras industrias alimentarias, construcción naval y automoción— y malas —química, máquinas herramientas, y maquinaria eléctrica—, es suficientemente significativa. Y el excelente comportamiento de la inversión directa extranjera, que ha permitido financiar los déficit exteriores, parece deberse a la base de penetración en el mercado de la CE que la economía española supone para las transnacionales extra-comunitarias, gracias a la existencia de la legislación más liberal de la CE respecto al capital extranjero, a la existencia de ventajas relativas de costes laborales, a la expectativa de un mercado interior creciente durante bastante años a ritmos superiores a la media de la CE y a las futuras reducciones de costes de bienes intermedios derivados del desarme arancelario definitivo a comienzos de 1993. Ventajas todas ellas características de un país del grupo débil dentro de la CE.

En resumen, la industria española presenta un conjunto de problemas de carácter estructural, responsables de la baja competitividad relativa de la misma, que pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

I) Escasa dimensión de las empresas industriales, lo que dificulta, si no impide, la realización de economías de escala, de alcance y de experiencia, características de las nuevas tecnologías y de la mundialización de los mercados.

II) Carencia de multinacionales, lo que impide penetrar en determinados mercados y debilita la posición negociadora de las empresas en muchos mercados exteriores.

III) Nivel tecnológico deficiente, que se manifiesta en los escasos gastos en I + D y el déficit de la balanza tecnológica, lo que dificulta la presencia en actividades estratégicas y el acceso a la fuente actualmente más importante de reducción de los costes de producción.

IV) Reducido nivel de autofinanciación y plazos inadecuados de la deuda, manifestados por la frecuencia con que se financian elementos del inmovilizado con créditos bancarios a corto plazo, lo que provoca costes financieros por unidad de producto muy elevados y una acusada dependencia de la industria respecto a la banca.

V) Escasa formación de la mano de obra y carencia general de sistemas de formación interna —con y en el trabajo—, lo que unido a un sistema educativo poco flexible hace difícil adecuar la oferta y demanda de conocimientos profesionales.

VI) Deficiente infraestructura civil, que genera desventajas comparativas a la hora de decidir localizaciones industriales, ya que las variables fundamentales de las mismas son los transportes, las comunicaciones, y la disponibilidad de mano de obra adecuada.

4. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y LA COMPETITIVIDAD

Existen cuatro tipos de políticas macroeconómicas, de carácter agregado: **cambiaria, fiscal, monetaria y de rentas**. No trataré de hacer un comentario exhaustivo sobre ellas, sino tan sólo discutiré los aspectos que, en mi opinión, más pueden influir sobre la competitividad.

La posición que trato de justificar en esta discusión es que la aplicación de políticas agregadas adecuadas es un elemento indispensable para el mantenimiento de los equilibrios básicos y la modulación de las oscilaciones cíclicas del nivel de actividad, pero que sus efectos sobre la competitividad de las empresas son muy moderados, salvo en lo

relativo a estimular la inversión productiva. Por tanto, el uso exclusivo o preferente de políticas macroeconómicas para mejorar la competitividad, derivado de la insuficiencia de las políticas microeconómicas, constituye una estrategia inadecuada que puede conducir a resultados finales incluso opuestos a los buscados. Esto no debe entenderse como una crítica a las políticas de corte macroeconómico, sino como una defensa de las mismas en el sentido de que la principal carencia de la política económica española actual es, en mi opinión, la insuficiencia de las actuaciones microeconómicas y de que esto favorece, con frecuencia, que a las políticas agregadas se les asignen objetivos inadecuados, bien por ser inalcanzables, bien porque su consecución sólo con medidas macroeconómicas implica unos costes muy elevados.

La política que puede afectar de forma más directa a las exportaciones, por la vía del abaratamiento de las mismas mediante una devaluación, es la política cambiaria. En general su discusión suele limitarse a señalar que hoy día no es factible, ni lo será en el futuro, habida cuenta de la pertenencia de la peseta al mecanismo de cambios del SME. Esto es cierto, y lo que prescribe es el recurso periódico a las devaluaciones como forma de recuperar competitividad perdida normalmente por crecimientos excesivos de los costes y precios internos, una práctica frecuente en la política económica española hasta 1982, aunque no impida el realineamiento de la paridad de una moneda concreta dentro del SME. Pero admitir que los costes políticos de una operación de este tipo hace que el instrumento del tipo de cambio no constituya un recurso factible para mejorar la competitividad, no implica que sea irrelevante discutir un tema de interés tanto teórico como práctico: el tipo de cambio actual y las expectativas de que la peseta entre en la banda estrecha del mecanismo de cambios del SME.

La observación del comportamiento de la peseta dentro del SME en el último año permite arrojar dudas razonables respecto a lo adecuado de la paridad de la misma. Teniendo en cuenta la situación real de la economía española y sus niveles relativos de productividad, resulta sorprendente que la peseta se encuentre en el límite superior de la banda ancha y que hayan existido en los últimos meses episodios frecuentes de intervención de la autoridad monetaria para evitar una apreciación excesiva. Es bien sabido que esto se debe a las importantes entradas de capital y, en particular, a los movimientos de corto plazo provocados por el diferencial de tipos de interés, que se mantiene tan elevado como es posible por la decisión de instrumentar una política monetaria muy estricta de corte antiinflacionista habida

cuenta de la situación de déficit público —un tema que se discutirá en las páginas siguientes—. A su vez, como es también bien sabido, un tipo de cambio apreciado constituye un apoyo a la lucha contra la inflación. En suma, existen razones de peso para sostener que la paridad actual de la peseta no responde a motivos de tipo real y que su probable sobrevaluación tiene origen en decisiones sobre la instrumentación de la política de control de la inflación.

El mantenimiento de una paridad inadecuada durante un largo período de tiempo tiene efectos reales sobre la economía, algunos de los cuales son difíciles de invertir tras una hipotética devaluación. En la medida en que la creación de clientelas es un factor importante de competitividad, la imagen de carestía que puede generar una divisa sobrevaluada tiene efectos duraderos sobre la exportación y, muy marcadamente, sobre ciertos servicios como el turismo que, como se ha señalado en frase gráfica, es la primera industria española —cuyo reciente comportamiento negativo explican no sólo los precios sino también factores de calidad del servicio—. Y, también, una persistente infra o sobrevaloración de una divisa terminará afectando a la distribución sectorial de la inversión, con efectos sólo reversibles a largo plazo.

Es también discutible el tema de si los efectos de una devaluación son más o menos duraderos y el grado en que la misma se transmite a los precios interiores, pero el comportamiento de la economía española en la última devaluación, primera decisión económica importante del primer gobierno socialista, no permite sostener la idea de que sus efectos sobre la competitividad son escasos o poco duraderos. Y, en todo caso, si se considera que la paridad es excesiva en términos de factores reales, parece evidente que el mantenimiento de la misma supone una carga adicional sobre las exportaciones españolas. Por último, la previsible próxima entrada de la peseta en la banda estrecha del mecanismo de cambios del SME hará mucho más costoso el mantenimiento de la paridad actual e, incluso, podría hacer impracticable la aplicación de una política monetaria estricta.

En resumen, incluso admitiendo que la decisión de fijar la paridad al nivel que se hizo cuando España se incorporó a la banda ancha del SME fuera correcta, una opción que parece adecuada tanto en términos de competitividad real como de diseño de política monetaria, sería **el realineamiento de la paridad de la peseta cuando se produzca la entrada de la misma en la banda estrecha del mecanismo de cambios del SME.**

La **política presupuestaria** trata de afectar a los niveles de actividad real por medio de los ingresos y gastos públicos y la diferencia

entre ambos; obtener los primeros por medios que afecten lo menos posible a la eficiencia en la asignación de los recursos y generen incentivos adecuados; y dedicar los segundos a cubrir lo que se consideran necesidades sociales entendidas como necesidades derivadas de preferencias determinadas por criterios no individualistas.

De las dos variables clave para el crecimiento económico español señaladas en el epígrafe 2.1 —exportaciones y ahorro—, la política fiscal puede tener importancia en el fomento del ahorro [véase, por ejemplo, Molina y Taguas (1991)], pero no directamente en el de las exportaciones. Para comprobarlo basta un somero comentario sobre las medidas fiscales que pueden favorecer la exportación. Una primera posibilidad sería tratar de mejorar las condiciones de las empresas exportadoras de forma directa mediante la concesión de estímulos fiscales a la exportación o de fiscalidades indirectas privilegiadas a determinados productos de exportación. Lo primero está explícitamente prohibido por la CE; lo segundo exigiría determinar la lista de productos sometidos a tipos mínimos de IVA en función de la capacidad exportadora de la economía, lo que, en caso de ser factible, carecería de sentido, y además sólo podría tener lugar en presencia de un grado sensible de desarmonización fiscal en la CE. En suma, la política fiscal, tanto por las variables sobre las que recae como por la tendencia hacia mayores grados de armonización en las figuras impositivas en el seno de la CE, no permite pensar en ella como un instrumento fundamental de mejora sectorial selectiva de la competitividad. Esto no implica que no existan ciertas posibilidades fiscales en este área y es frecuente que se discutan dos: la sustitución de cuotas empresariales a la Seguridad Social por impuestos indirectos y el tratamiento diferenciado de los dividendos y los beneficios no distribuidos.

El tema de la sustitución de cuotas por IVA es, cuando menos, dudoso como instrumento de mejora de la competitividad [véase Segura (1988) y Servén (1990)] por cuatro razones. En primer lugar, porque la reducción de costes que traería aparejada discriminaría en favor de las empresas intensivas en trabajo —más aun existiendo topes máximos de cotización—, una opción dudosa a la luz de los argumentos sobre la importancia de la innovación tecnológica ya discutidos. En segundo lugar, por sus efectos sobre la tasa de inflación, de los que la economía española tiene una experiencia de traslación superior a la unidad con la implantación del IVA en 1986, demostrativa de la existencia de poder de mercado. En tercer lugar, porque los efectos sobre la recaudación, habida cuenta de la sensibilidad del IVA a la coyuntura y del grado de fraude fiscal, serían difícilmente previsibles

y podrían tener efectos cuantiosos sobre el déficit público. Por último, y en mi opinión fundamental, porque los efectos reales de esta sustitución sobre la competitividad sólo se producirían a largo plazo, cuando se hubieran completado tres tipos de efectos derivados de la reducción del precio relativo del trabajo respecto al capital: la sustitución de capital por trabajo, el cambio en la estructura de la demanda y la modificación de la composición sectorial de la economía. Cuáles puedan ser estos efectos sobre la capacidad exportadora de la economía en su conjunto es una incógnita absoluta. Otra cosa distinta es que el previsible aumento de los tipos medios del IVA en España para armonizarlos con los existentes en la CE —ya iniciado en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1992— pudiera conducir a un aumento de recaudación que indujera a las autoridades a reducir otras fuentes de ingresos. En este caso, los candidatos serían varios, no sólo las cuotas pagadas a la Seguridad Social —cuya subida en un punto porcentual acaba de proponerse en la Ley de Presupuestos de 1992—, y, en cualquier caso, parece más sensato que el criterio de sustitución se basara en el objetivo de fomento de la oferta de ahorro.

El otro instrumento disponible es la fiscalidad diferencial entre beneficios distribuidos y no distribuidos. En la medida en que los niveles de autofinanciación de las empresas españolas son muy bajos, cualquier ayuda para mejorar su carga financiera tendría efectos positivos, aunque sea difícil saber cuál podría ser la cuantía de la mejora. En cualquier caso, la puja competitiva a la baja fiscalidad que se producirá en la CE para atraer capitales extranjeros, hace poco probable que un país como España pueda ofrecer condiciones diferenciales mejores, que son las únicas que permitirían fortalecer la posición relativa de las empresas españolas respecto a las del resto de la CE.

Es cierto que un sistema impositivo moderno es condición necesaria para una economía desarrollada, y que un presupuesto equilibrado facilita la disminución de los costes de financiación y la articulación de la política monetaria, pero ninguna de las medidas disponibles hoy en día en el arsenal de las autoridades presupuestarias de los países de la CE persiguen como objetivo directo la mejora de la competitividad o de la capacidad exportadora de la economía, en el sentido de crear condiciones diferenciales a las empresas según el tipo de actividad y en relación con sus competidoras en los mercados internacionales.

El caso de la **política monetaria** es distinto del anterior. Su objetivo prioritario en la CE es mantener el tipo de cambio dentro de la banda de fluctuación permitida por el mecanismo de cambios del SME,

y, secundariamente, en la medida que sea compatible con el objetivo anterior, coadyuvar a mantener la estabilidad de precios interiores. Sobre el objetivo prioritario poco cabe decir. Sobre el de estabilidad de precios sí merece la pena detenerse.

Se supone que la política monetaria puede tener éxito en la lucha contra la inflación en la medida en que el control de los flujos financieros afecta a los niveles de gasto real de la economía. No trataré aquí de dos problemas importantes: las modificaciones experimentadas en el mecanismo de transmisión de la política monetaria derivada, en buena medida, del ritmo acelerado de innovaciones financieras, y la elección de la variable más adecuada de control, temas ambos sobre los que existe abundante literatura [véase Mauleón (1989)]. No obstante, desde una perspectiva microeconómica, no puedo resistirme a decir unas palabras sobre la valoración de los procesos de innovación y desintermediación financiera que han experimentado las economías occidentales en los últimos años, sobre todo en la medida en que afectan a la eficiencia de los mercados financieros.

En general, tiende a aceptarse que todo proceso de innovación, si llega a comercializarse con éxito, constituye una mejora de eficiencia. Trasladando esta afirmación al campo de la innovación financiera, la comercialización de la misma es un hecho desde el momento en que existen compradores de los nuevos activos financieros en que se materializa dicha innovación y, por tanto, tiende a sostenerse que toda innovación aparecida en el mercado constituye una mejora en la eficiencia de los mecanismos de financiación. La afirmación es más que dudosa —bastaría para demostrarlo preguntar a los responsables de la instrumentación de la política monetaria y financiera en estos últimos años—, pero lo que querría destacar aquí es el peligro de utilizar argumentos microeconómicos sobre el mercado de libro de texto elemental sin matices. En efecto, los mercados en que se compite vía diferenciación del producto en vez de vía precios, tienden a generar asignaciones muy cercanas al monopolio aunque existan numerosos competidores —es el caso de la competencia monopolística—, por lo que el exceso de diferenciación implica ineficiencia. Si, además, parte importante de dicha diferenciación persigue el objetivo de evadir las restricciones de la política monetaria, al generar activos que no se encuentran incluidos en el agregado objeto del control de la misma, el resultado del proceso de innovación no es una mayor eficiencia, sino mayor inestabilidad, menor eficacia de la política monetaria y menor eficiencia en la asignación de recursos financieros.

Existe un aspecto específico de la política monetaria antiinflacionista que tiene especial relevancia en la economía española por sus efectos reales y sobre el que creo útil hacer algunos comentarios. El tema es bien conocido —la combinación entre política monetaria y fiscal—, pero querría tratarlo desde la perspectiva de tres tipos de efectos negativos de una combinación inadecuada sobre la industria española: la transferencia de rentas, el desempleo y la penalización de la inversión productiva.

Si se observa el comportamiento de la inflación subyacente española en el último trienio, se constata que el diferencial de inflación respecto a la media de la CE viene provocado por los precios de determinados servicios y, en particular, por los de seguros, transporte, enseñanza no universitaria, reparaciones, servicio doméstico, esparcimiento, sanidad, hostelería y restauración. Es decir, servicios en buena medida protegidos de la competencia exterior. A su vez, el crecimiento de los precios industriales españoles se encuentra, en este mismo período, no sólo alineado sino incluso algo por debajo del de la media comunitaria. Puesto que la política monetaria instrumentada en el último trienio se ha encontrado casi en todo momento cerca del máximo de restrictividad compatible con el mantenimiento del tipo de cambio, lo anterior significa que una reducción de la inflación en los servicios mencionados por la vía exclusiva de la política monetaria sólo podría lograrse al coste de una deflación generalizada que redujera la demanda global de la economía, lo que —en el improbable caso de que fuera factible— se asemejaría a hacer desaparecer la enfermedad matando al paciente. Pero, además, y este es el punto que deseo destacar, una política de este corte implicaría **cuantiosas y continuadas transferencias de renta de la industria —y la agricultura— hacia este tipo de servicios, transferencias no derivadas de la eficiencia de los mismos sino del ejercicio de poder de mercado**. En consecuencia, aceptando la prioridad del objetivo inflacionista, cualquier política monetaria excesivamente restrictiva generará pérdidas relativas en los sectores más sometidos a la competencia en favor de los más protegidos de la misma. Siendo esto así, existe una razón adicional de corte microeconómico para defender la conveniencia de un déficit público lo menor posible que permita mayor holgura a la política monetaria, no haciendo reacer sobre ésta todo el peso de la lucha contra la inflación. Y también constituye un argumento en favor de políticas de oferta orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados, tema este que se analizará en el próximo epígrafe. En último extremo, las transferencias de renta entre actividades productivas se derivan del cambio en la estructura de precios relativos, algo sobre lo que la política

monetaria tiene escasa influencia, salvo en el hecho de que discrimina entre empresas según la importancia de los costes de capital de las mismas.

El segundo efecto nocivo a tener en cuenta es el hecho de que una estrategia antiinflacionista que recae exclusivamente sobre políticas horizontales de demanda —y en mayor medida aún sobre la política monetaria— tiene, para la economía española, unos **costes en términos de desempleo muy superiores a los de otros países de la CE**. Expresado en otros términos, la elasticidad del empleo español respecto al PIB es bastante elevada, lo que trae consigo una destrucción de empleo alta en las etapas recesivas, y ello ha sido así desde mucho antes de que la ampliación de las posibilidades de contratación temporal haya reducido los costes de ajuste laboral de las empresas españolas, elemento que, a su vez, ha aumentado dicha elasticidad [véase Bentolila, Segura y Toharia (1991)].

Del breve comentario realizado sobre política fiscal y monetaria en relación con la competitividad industrial, parece deducirse que no existen instrumentos específicos en las mismas que permitan mejorar ésta. Ello es básicamente cierto, pero sin embargo sí existe un aspecto de dichas políticas que puede mejorar la competitividad: lograr la combinación de políticas monetaria y fiscal que más favorezca la inversión productiva. Es bastante claro que la mejor combinación desde este punto de vista sería la definida por una **política fiscal estricta** que gravara en mayor medida el consumo y con menor intensidad el ahorro y la inversión, y una **política monetaria menos rigurosa** que permitiera reducciones en los tipos de interés y, por tanto, en el coste del capital. Esta combinación es, exactamente, la opuesta a la instrumentada en estos últimos años en España, y en casi todos los países desarrollados del mundo (v.gr.: los EE.UU.), como resultado de la importante acumulación de déficit públicos y la flexión de las tasas de ahorro nacionales. No es por tanto de esperar que cambie de forma drástica en el próximo futuro, pero no por ello es ocioso señalar que lo crucial desde el punto de vista de cómo las políticas macroeconómicas pueden ayudar a mejorar la competitividad no radica tanto en medidas parciales —tipos, bases, exenciones— como en **la combinación de políticas fiscal y monetaria que más favorezca la inversión productiva**.

Si esto es cierto, se refuerza la idea de que la limitación del déficit público constituye, en las condiciones actuales de la economía española, un objetivo prioritario, lo que plantea el problema de cómo llevarla a cabo. Dadas las expectativas respecto a la evolución de los in-

gresos, parece evidente que una limitación del déficit exige una reducción del ritmo de crecimiento del gasto público. Dejando aparte el espinoso problema del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, responsables de porcentajes crecientes año a año del déficit, tres grupos de gastos son candidatos a la reducción: los de infraestructura, los de provisión de bienes públicos —sanidad y educación fundamentalmente— y los gastos sociales de protección. Parece que la alternativa elegida por el gobierno español para los Presupuestos de 1992 es la de reducir fundamentalmente los gastos de infraestructura, lo que supone una opción cuando menos arriesgada habida cuenta de que la carencia relativa de infraestructuras, como se argumentó en el epígrafe precedente, es uno de los factores más limitativos de la competitividad española.

Un último aspecto a señalar en relación con la combinación de políticas macroeconómicas y la competitividad es algo más indirecto. El hecho de que el perfil cíclico de la economía española no esté sincronizado respecto al de los países más avanzados —como ya se comentó para el período 1973-1986—, conduce a una ampliación de los desequilibrios agregados, muy perceptible en el caso del déficit exterior, que se ve ampliado en los períodos en que la economía española crece cuando la mundial se encuentra estancada —por el doble efecto del aumento de las importaciones y el escaso crecimiento de los mercados de exportación—, y obliga a esfuerzos exportadores coyunturales para mantener la producción interior cuando se invierten las fases del ciclo. Expresado en otros términos, perfiles temporales de actividad distintos conducen a ciclos muy amplificadas de balanza por cuenta de renta, y en la medida que el desequilibrio exterior sea un indicador de la necesidad de instrumentar políticas restrictivas internas, esto puede limitar adicionalmente las posibilidades de articular una combinación de políticas macroeconómicas favorecedora de la mejora de la competitividad.

Por último, un breve comentario sobre la **política de rentas**. Es probable que un pacto voluntariamente asumido entre los trabajadores y los empresarios, más aún si es auspiciado por el Gobierno, transmita unas expectativas de no conflictividad y cooperación social que aumenten el grado de confianza del capital nacional y extranjero en la economía, y que ello se refleje en un mejor comportamiento de la inversión productiva, de la renta y del empleo. No obstante, y sin entrar en el tema del grado de viabilidad de dicho tipo de acuerdos en las condiciones actuales de la economía española, este aspecto positivo

no se consigue sin costes. En efecto, el núcleo de un pacto de rentas es la determinación de una banda estrecha de crecimiento de los salarios —a veces acompañada de limitaciones sobre los beneficios distribuidos, utilización de los no distribuidos o fondos de inversión—, lo que dificulta que las empresas se adapten con la debida precisión a las condiciones de productividad y demanda en que desarrollan sus actividades. En cualquier caso, la política de rentas no es más que un instrumento para distribuir los aumentos de productividad entre los agentes al margen de los mecanismos de mercado y, como en todo esquema competitivo, confrontación. Estos mecanismos no son perfectos en el sentido de que sólo pueden tener en cuenta preferencias individuales, pero no es nada claro que las de tipo corporativo conduzcan a una sociedad mejor ni, en todo caso, más eficiente. Desde este punto de vista, lo preferible sería que se interfiriera lo menos posible el funcionamiento del mercado en la determinación de los precios, aunque esto exija reformas en los mercados que se tratarán en el próximo epígrafe, y que se interviniera en la esfera de la distribución secundaria de la renta en forma tan activa como la sociedad deseara.

En resumen, en la medida en que tanto las transferencias intersectoriales de renta como la eficiencia en la asignación de recursos son problemas de precios relativos y no de nivel de precios absoluto, las políticas horizontales que no discriminan entre agentes por su actividad, sólo pueden ser, en el mejor de los casos, complementarias para abordarlos. Incluso cabe señalar que sus efectos discriminadores se determinan en función de variables poco relacionadas con la eficiencia, como por ejemplo sucede cuando una elevación (o reducción) significativa de los tipos de interés afecta a las empresas en función de su estructura financiera y de la importancia relativa de sus costes fijos e irre recuperables, pero no de su eficiencia productiva. Posiblemente lo más que puede demandarse desde el punto de vista de la competitividad a las políticas macroeconómicas es que la fiscal y la monetaria reduzcan los costes de capital y la de rentas los de trabajo. Y esto, como se ha señalado, es un problema de combinación adecuada entre todas ellas. Articulación que en la economía española parece particularmente difícil de lograr y que conduce con frecuencia a tratar de compensar las insuficiencias de unos tipos de políticas con dosis excesivas de otras: como no se disciplinan todos los precios se fuerza la política monetaria, como no se consigue controlar el déficit público se anticipan medidas liberalizadoras generalizadas.

Todo lo anterior no debería interpretarse como una defensa de políticas agregadas laxas sino, más bien al contrario, como un conjunto de argumentos en favor de que **no se pida a las políticas macroeconómicas que logren objetivos para las que no están diseñadas**. Creo que el mantenimiento de los desequilibrios agregados básicos dentro de límites tolerables, la adecuación del ciclo español al de las economías centrales del mundo y la instrumentación de una combinación de políticas más favorecedora de la reducción de los costes de los factores, son objetivos muy importantes y condiciones imprescindibles para la mejora de la competitividad. Pero son condiciones necesarias, y no suficientes. Confiar a las políticas macroeconómicas, además de los objetivos mencionados, el logro de una mejor determinación de los precios relativos y/o el reparto más eficaz de los aumentos de productividad entre salarios, beneficios y gasto público, sólo puede conducir a impedir que alcancen aquéllos.

5. COMPETITIVIDAD Y POLÍTICAS MICROECONÓMICAS

Una primera afirmación parece necesaria cuando se habla de políticas microeconómicas y competitividad: la responsabilidad última de la competitividad es de las empresas, y no de los gobiernos. Expresado en otros términos, a las autoridades económicas se les puede exigir que las condiciones generales en que se desarrolla la actividad económica sean adecuadas —de ahí la importancia de las políticas macroeconómicas—, que el diseño de las instituciones económicas sea el mejor posible, que la estructura de incentivos de los agentes sea compatible con la mejora de la competitividad. Incluso se le puede pedir que, en condiciones determinadas y de forma temporal, apoye actividades específicas con recursos públicos. Pero no se le puede exigir que logre que las empresas tomen las decisiones que conducen a mejorar la competitividad, y menos aún que suplanten a las mismas como agentes económicos. Esto, que puede parecer una trivialidad, no lo es tanto en un país en que los agentes tienen una notoria proclividad a considerar que la política microeconómica debe consistir, bien en el acceso incondicionado y permanente de las empresas a los fondos públicos para hacer frente a las dificultades propias de su actividad, bien en la garantía del mantenimiento del empleo en actividades sin futuro.

Dado que no existe una tipología simple de políticas microeconómicas semejante a la macroeconómica tradicional —cambiaria, fiscal,

monetaria, de rentas—, la forma de aproximarnos al problema será preguntarse qué puede hacer la política microeconómica para conseguir:

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

5.1. *Políticas reductoras de costes*

Los costes de producción pueden afectarse sólo moderadamente por medio de políticas microeconómicas. Tres aspectos tienen relevancia: las políticas destinadas a **fomentar la innovación tecnológica**, las medidas tendentes a favorecer la **realización de economías de escala y alcance** y el **mejor funcionamiento de los mercados de factores productivos**.

Las primeras **consisten en la concesión de ayudas públicas al sistema ciencia-tecnología**, y merece la pena discutir tres aspectos de las mismas: la cuantía del esfuerzo realizado, sus efectos de arrastre, y la forma y criterios de concesión de las ayudas. Respecto al primer punto, el esfuerzo realizado por la Administración y las empresas españolas en el último quinquenio ha sido considerable, ya que se ha pasado de dedicar el 0,4 por 100 del PIB a gastos de I + D en 1985, a alcanzar el 0,9 en 1990. Sin embargo, los efectos de arrastre del gasto público sobre el privado han sido muy moderados, ya que la mayor parte del incremento de gasto corresponde al primero. Esta combinación de fuerte esfuerzo público y moderada respuesta privada plantea un problema de objetivos de cierta importancia: el indicador de porcentaje del PIB destinado a gastos de I + D es posiblemente inadecuado para medir el éxito de la política tecnológica. Suele argumentarse que, frente al 0,9 por 100 español, los países líderes mundiales alcanzan el 3-3,5, y que, por tanto, es preciso hacer esfuerzos adicionales. Cabe sostener, sin embargo, que el problema principal para una economía como la española no es sólo cuantitativo sino sobre todo cualitativo. Si existen estrangulamientos básicos en algunos puntos del sistema ciencia-tecnología es posible que un gasto adicional en I + D no tenga efecto alguno sobre la innovación y asimilación tecnológicas. Este es un problema similar al que se plantea en la Universidad, donde las restricciones de oferta de plazas no se encuentran en la disponibilidad de edificios, sino de profesorado competente. Puesto que los recursos públicos destinados a I + D compiten con otros objetivos de gasto, máxime en condiciones de presupuestos no expansivos, sería importante detectar los estrangulamientos que hacen que el efecto de

arrastre del gasto público en I + D sea tan modesto, en vez de tratar de destinar porcentajes crecientes del presupuesto a esos fines. Posiblemente uno de los problemas principales del sistema ciencia-tecnología español sea la escasa imbricación existente entre la industria y la Universidad, por lo que quizá fuera sensato fomentar los contratos ofrecidos por las empresas a los centros de investigación públicos en el área de la investigación aplicada.

Respecto a los criterios de concesión de las ayudas cabe señalar que, pese a la existencia de Comisiones evaluadoras competentes, una parte importante de las mismas se conceden ante el cumplimiento de ciertos requisitos formales por parte de los demandantes. Una política excesivamente horizontal y ambiciosa de I + D puede resultar demasiado cara en términos del análisis coste-beneficio, por lo que sería conveniente introducir ciertos elementos de discriminación positiva en la concesión de ayudas, que implicaría cierta priorización en favor de actividades consideradas estratégicas. Contra esta idea suelen utilizarse dos argumentos. El primero, que el gasto total en I + D se encuentra, de hecho, concentrado en sectores estratégicos; el segundo, que la Administración no puede obtener la información necesaria para determinar cuáles son las actividades estratégicas y que esto lo decide el mercado.

Respecto a la primera crítica basta señalar que dicha concentración se produce no porque los sectores sean estratégicos, sino por las propias características y el coste de las actividades de I + D de los mismos. Por ejemplo, las empresas del sector electrónico acaparan la mayoría de las ayudas, pero ello es así porque la investigación es mucho más cara que en, por ejemplo, el diseño textil o ciertas tecnologías alimentarias, y porque la tradición de actividades de I + D es mucho mayor en dicho sector, por lo que puede generar más proyectos que otros. La segunda crítica carece de fundamento si se tiene en cuenta que la detección de actividades estratégicas por la Administración no constituye una suplantación del mercado, sino un complemento del mismo en un área en que sus fallos son numerosos. Basta con observar los criterios utilizados por Administraciones como la estadounidense o la alemana en la concesión de ayudas, para constatar que existe una clara selectividad.

Dos comentarios finales sobre la innovación tecnológica y los gastos en I + D. El primero, que ningún país puede sostener a la larga un buen sistema de tecnología aplicada sin un sustrato de investigación básica, pero desde el punto de vista de la competitividad es mucho más importante el acceso a la tecnología y, sobre todo, su asimilación, que la capacidad de generar investigación básica. El segundo,

que en el tema de las innovaciones se tiende a hacer un hincapié relativo en las de producto, por pensar que tienen un reflejo más inmediato en las exportaciones y en la penetración de mercados, pero que las de proceso son, al menos, tan importantes como aquéllas y, desde una perspectiva de largo plazo, resultan más importantes [véase Der-touzos, Lester y Solow (1989)].

En el tema de la posible **realización de las economías de escala y de alcance**, lo fundamental es el tamaño de las empresas, que no es condición suficiente para la misma, pero sí necesaria. Es claro que existen otros factores con gran influencia en la materialización de estas economías, en particular los ligados a la estructura de la propiedad y a los modelos organizativos internos adecuados para la gestión de activos intangibles, pero estos factores es difícil puedan ser favorecidos por medidas de política económica concretas. Como ya se ha señalado, una de las debilidades del tejido industrial español proviene del reducido tamaño medio de las explotaciones, derivado de su orientación durante muchas décadas hacia un reducido mercado interior y de la escasa concentración de capital. No es éste lugar para discutir un tema de gran interés en la teoría de la empresa y de la organización industrial como es el de las posibilidades de crecimiento interno —de la propia empresa— frente al externo —fusiones—, ya que el logro de dimensiones grandes que permitan la realización de economías de escala y alcance significativas basado en el crecimiento interno sería, en todo caso, un proceso lento.

Resulta por tanto importante tratar de facilitar los procesos de concentración de capital industrial, siempre que no persigan tan sólo el afloramiento de plusvalías y los consiguientes beneficios fiscales, sino que conduzcan a la creación de verdaderas corporaciones industriales que actúen como tales. Este es un matiz importante, porque las grandes corporaciones industriales existentes en estos momentos en España o son públicas —caso del INI e INH— o son corporaciones financieras cuyo objetivo esencial es hacer más eficaz la gestión de cartera de la cabecera bancaria, pero que no fijan estrategias conjuntas de carácter productivo, por lo que no constituyen corporaciones empresariales en el sentido estricto del término, no teniendo por tanto su creación efecto alguno sobre las posibilidades de realizar economías de escala, alcance o experiencia. En este sentido sería importante conceder un trato fiscal lo más beneficioso posible tanto a las fusiones industriales como a la toma de participaciones minoritarias de empresas españolas en empresas líderes mundiales del sector, un tema este último que también tiene importancia desde el punto de vista del fomento de la internacionalización de la industria española.

El tercer tipo de medidas que puede ayudar a mejorar los costes de las empresas españolas es un **funcionamiento más eficaz de los mercados de factores**, y mis comentarios se concentrarán en el de trabajo, con una breve mención al de capitales. Como es bien sabido, España no ha tenido un mercado de trabajo institucionalmente homologable al de los países de la CE hasta bien entrada la década de los años setenta y, en particular, hasta el Estatuto de los Trabajadores de 1980, complementado en lo relativo a las modalidades de contratación con las reformas de 1984. Un mercado tan reciente y unos agentes sociales con larga experiencia en otro tipo muy distinto de relaciones laborales, han de plantear necesariamente problemas de funcionamiento. Comentaré tres de ellos.

El primero es el grado de centralización de la negociación colectiva, favorecida en parte por la peculiar estructura de la afiliación sindical española que, además de ser escasa, tiene mayor peso en la empresa pública. Los convenios básicos se negocian a nivel nacional, lo que dificulta la adecuación de los mismos a las condiciones más específicas de productividad y demanda de las empresas, así como su adaptación a las peculiaridades económicas de distintas Comunidades Autónomas. No soy partidario de la individualización de la negociación colectiva, pero creo que el grado de centralización de la misma es, en las condiciones actuales, excesivo. Además, esto repercute en que ciertos temas de carácter más global o estratégico no sean objeto de interés efectivo en los convenios. En la medida en que las cúpulas de sindicatos y patronal están implicadas en los procesos de negociación colectiva o en reivindicaciones políticas genéricas, temas tales como el ritmo de introducción de las nuevas tecnologías, los cambios en la cualificación de la mano de obra, o las nuevas formas organizativas de las empresas, no son objeto de atención más que en el plano de las declaraciones de principios.

El segundo problema proviene del inevitable carácter corporativo de los sindicatos. En la medida en que los parados no pueden sindicarse, y que los contratados temporales presentan tasas de afiliación mínimas, es racional que los sindicatos defiendan los intereses de quienes tienen un puesto de trabajo indefinido y, por tanto, que presionen más en favor de la estabilidad en el empleo y el aumento de los salarios que de la flexibilidad controlada y de los intereses de los desempleados. Este es el motivo de que se puedan oír pronunciamientos tales como que el empleo no está relacionado con los salarios o que la contratación temporal ha reducido el empleo generado por la economía española, que conculcan toda la evidencia disponible. Estas po-

siciones conducen, además, en la práctica de la negociación salarial, a una dualización peculiar del mercado de trabajo español en que los ajustes de cantidades —empleo— y de precios —salarios— recaen sobre segmentos distintos de los trabajadores. En efecto, la determinación de salarios se hace en función de los trabajadores con contrato indefinido, que tienen mayores costes de despido que los temporales; si la elevación de salarios negociada induce a que la empresa tenga que ajustar el empleo, este ajuste se produce entre los trabajadores con contrato temporal cuyos costes de despido son inferiores. Unos sindicatos que consideran que los salarios no tienen relación con el empleo tratan, en suma, de obtener ventajas salariales en la negociación mucho más que ventajas no salariales. El resultado final es un núcleo duro de trabajadores con contratos estables y crecimientos salariales garantizados, y otro débil de trabajadores abocados a tener a lo largo de su vida laboral una sucesión de contratos temporales con una duración media en torno a los 20 meses, seguidos de períodos de desempleo más o menos largos en función de la coyuntura económica.

Un último problema, de tipo más técnico, es el de las modalidades de contratación. La reforma de 1984 introdujo, entre otras modificaciones, la figura del contrato temporal de fomento del empleo (CT) que, por un máximo de tres años no renovables, y sin tener que justificar la temporalidad del vínculo, permite a las empresas contratar con costes de despido muy inferiores a los de la contratación indefinida. El uso de las formas más flexibles de contratación ha sido responsable de una parte del empleo generado en el período 1986-1989, por lo que los CT han cumplido la función para la que fueron creados. Sin embargo, su duración máxima y el uso como mínimo elusivo de la ley que han hecho de ellos los empresarios, inducen a sugerir ciertas modificaciones de los mismos. En lo esencial, restringir su máximo a dos años, impedir cualquier temporalidad superior a dos años por medio del encadenamiento de contratos temporales causales y no causales, y conceder a todos los contratados por más de dos años los beneficios de protección que la ley concede actualmente a los contratados por tres años. Por su parte, los contratos para la formación y en prácticas, diseñados en principio con el objetivo de favorecer los procesos de cualificación de la mano de obra en las empresas, han sido utilizados como forma de abaratar el empleo de jóvenes. Si bien esto ha desbloqueado el importante problema de la inserción en el mercado de trabajo, no ha servido para mejorar la formación. Por ello sería necesario un cambio en el sistema de incentivos que estos contratos incorporan, no ligándolos a la reducción de cuotas empresaria-

les a la seguridad social sino a la realización de una labor de formación efectiva [para un análisis más detallado de estos extremos véase Segura, Durán, Toharia y Bentolila (1991)].

Respecto al mercado de valores comentaré en primer lugar un extremo, ilustrativo de cómo entienden la competencia muchos empresarios españoles, con la aquiescencia de la Administración. Como es sabido, la nueva ordenación del mercado hizo desaparecer el arcaísmo de los agentes de bolsa, sustituidos por sociedades. Dado el tamaño del mercado, es claro que el más de medio centenar de empresas que operan en la Bolsa no se podrá mantener, y cabría esperar que la primera función del mercado fuera el seleccionar por su eficacia a las empresas sobrevivientes, que serían aquellas que exigieran menores comisiones a sus clientes, dado que el producto ofrecido es muy homogéneo. No obstante, lo primero que las sociedades solicitaron a la Comisión Nacional del Mercado de Valores fue la fijación por decreto de las comisiones a cobrar, que se les concedió. De esta forma, se determinó administrativamente, a petición de los interesados, el precio, desapareciendo la competencia entre las sociedades. El resultado final es, evidentemente, negativo. Por una parte, las empresas conculcan de una u otra forma la ley como única posibilidad de atraer nuevos clientes, ofreciendo de hecho comisiones menores de manera indirecta; por otra parte, las sociedades con clientela cautiva, las participadas por grandes bancos, presentan ventajas respecto a las restantes si no se permite la competencia, con la consiguiente bancarización de este mercado, que es uno de los aspectos que se debería limitar para separar desde el punto de vista tanto de riesgos como de especialización las funciones bancarias de las de intermediación en el mercado de valores. Parece, por tanto, evidente que la libertad de comisiones sería una medida muy positiva.

El segundo aspecto se refiere al diseño informativo del mercado y a la determinación de los precios. La mera observación de las oscilaciones diarias de las cotizaciones, la posibilidad técnica de fijar el cambio de cierre de una gran sociedad con sólo un centenar de acciones y algunos aspectos relacionados con el orden de acceso de las ofertas y demandas, proporcionan clara evidencia respecto a defectos funcionales de la subasta, cuya solución es importante para tratar de que la actividad especulativa del mercado de valores sea estabilizadora y no se guíe por ventajas que nada tienen que ver con el valor real de las sociedades que cotizan en el mismo.

5.2. *Mejora de la transmisión de costes a precios*

El primer problema radica en el *comportamiento de los sectores acorazados frente a la competencia*, enumerados en el epígrafe 4, que son los responsables del diferencial de inflación de la economía española respecto a la media de la CE, presentando tasas anuales de crecimiento de los precios superiores, en el último trienio, al 12 por 100. La estrategia no puede ser común para todos los servicios implicados por las diferentes posibilidades de expansión de su oferta, pero parece claro que el orden de actuaciones debería ser: en primer lugar, eliminar todas las trabas que puedan existir a las instalación de nuevos competidores nacionales; en segundo lugar, favorecer la competencia extranjera adelantando si es preciso la eliminación de posibles protecciones transitorias; y, en tercer lugar, si lo anterior no es posible, regular los precios. En último extremo, la estrategia debería consistir en favorecer la entrada en el sector de nuevos competidores, fomentar la competencia potencial, y sólo en el caso en que ninguna de estas dos cosas sea posible, es decir en los casos en que sea imposible aumentar la oferta, regular los precios de prestación de dichos servicios.

El segundo tipo de medidas tiene que ver con la posibilidad de evitar comportamientos estratégicos. Esto en una economía de mercado es muy complejo, ya que el propio mercado genera incentivos a los comportamientos estratégicos por parte de las empresas. El único instrumento disponible —aparte la regulación directa— es el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), y aunque se puedan sostener posiciones encontradas respecto a la eficacia real de los TDC en el mundo, es claro que el español nunca ha sido muy activo y que, por tanto, sería importante dotarle de medios para que pudiera ampliar sus funciones de vigilancia y, sobre todo, para realizar investigaciones de oficio. Un tema complejo, que sólo quiero apuntar aquí, es que la propia estrategia de los TDC ha cambiado en los últimos años, desplazándose progresivamente desde la concepción original de la Ley Sherman de 1890, cuyos objetivos declarados eran la defensa de los consumidores y evitar la concentración del poder económico por considerarlo incompatible con la democracia, hacia objetivos de pura eficiencia [véase Kwoka Jr. y White (1989)], algo a lo que han ayudado los desarrollos de la teoría de la economía industrial en las dos pasadas décadas. Estos avances han permitido comprender mejor, entre otras cosas, que algunas prácticas aparentemente restrictivas de la competencia pueden no serlo —v.gr.: cierto tipo de restricciones vertica-

les—, que la definición del mercado relevante es un tema crucial y muy complejo —especialmente en las vinculaciones España-CE-Mundo—, que el papel de la competencia potencial, y por tanto de las condiciones de entrada, es casi tan importante como el de la efectiva, y que lo esencial desde el punto de vista de la eficiencia es la reducción de costes. Todo esto ha alterado en gran medida las orientaciones tradicionales respecto a las fusiones, el papel de la empresa dominante, las prácticas publicitarias, las actuaciones predatorias, las ya mencionadas restricciones verticales o los sistemas de franquicia, entre otros muchos temas [véase Segura (1991b)].

El último aspecto relevante de la transmisión de costes a precios es el relativo a la revisión de los **sistemas de determinación de precios administrados y de tarificación de los servicios públicos**. En lo esencial los objetivos a perseguir serían que las tarifas reflejaran adecuadamente los costes de producción, minimizando las subvenciones implícitas y cruzadas, y que generaran incentivos a la reducción de costes. Se trata de temas de alguna complejidad técnica que no es éste lugar para discutir, pero existe abundante literatura respecto a los procesos de tarificación óptima y de regulación por medio de restricciones sobre la tasa de beneficios, variables de resultados no relativas, reglas *ad hoc* del tipo RPI-X y sobre los sistemas de subastas para la concesión de empresas [véase, por ejemplo, Waterson (1988)] que puede orientar a las autoridades de forma algo más sofisticada que la mera discusión de estadillos de costes y, en su caso, posterior negociación con las empresas implicadas. En el caso español esto es muy infrecuente, pero que no es imposible lo demuestra el sistema de determinación de precios de la energía eléctrica y el complejo sistema de compensaciones instrumentado por Red Eléctrica de España.

5.3. *Políticas que inciden sobre otros factores*

Si lo argumentado sobre la medición y los factores determinantes de la competitividad es cierto, las políticas microeconómicas más importantes para el fomento de aquélla en la industria española son las que tratan de favorecer la capacidad de las empresas para mejorar sus posiciones en términos de los nuevos instrumentos de competitividad —distintos de los costes y los precios— como son el contenido tecnológico, la calidad, los servicios posventa, el diseño a grandes clientes o la comercialización. Un primer elemento de este tipo de políticas ya se ha discutido en el epígrafe 5.1: la política de innovación y asimilación tecnológicas.

El segundo instrumento fundamental es el relativo a la **internacionalización**, que abarca varios aspectos. Por una parte, la escasa experiencia de las empresas industriales españolas en el establecimiento de redes comerciales en el extranjero y la consiguiente tendencia a dejar sus exportaciones en manos de representantes. Es muy probable que la consideración fiscal de los gastos de creación en redes como si fueran gastos de inversión desgravable y la colaboración entre capital privado y público en el establecimiento de las mismas facilitara la solución del problema. Por otra parte, se encuentra el tema de la escasísima exportación de capital unido a la carencia de empresas multinacionales de matriz española.

Este último es un problema importante sobre el que ha existido cierta polémica en fechas recientes respecto a si existe o no «efecto sede» en el comportamiento de las transnacionales. Parece claro que las decisiones de localización geográfica de los establecimientos de multinacionales siguen criterios de pura rentabilidad, pero tanto los centros de I + D y sus resultados, como la apropiación de la mayor parte del valor añadido es difícil sostener que no vengan influidos por la nacionalidad de la sede central. En todo caso, como ya se ha señalado, la transnacionalización es imprescindible para estar presente en muchas actividades y mercados. Dado que las empresas españolas no tienen tamaño ni estructura interna suficiente y medios técnicos para transnacionalizarse, de nuevo la toma de participaciones minoritarias con empresas líderes extranjeras y las *joint ventures* constituyen las únicas estrategias factibles.

Un tercer aspecto fundamental es el relativo a la **calidad**. Las posibilidades de penetrar los mercados extranjeros dependen crucialmente del cumplimiento de las complejas reglamentaciones sobre calidad de materiales, normas de homologación, requisitos técnicos, etcétera, que protegen todos los mercados nacionales de los países avanzados. En consecuencia, temas como las técnicas de control de calidad, la calibración, las condiciones de transporte y embalaje o la homologación internacional deberían ser objeto de fomento por parte de la Administración, bien a través de instituciones públicas o, preferiblemente, mixtas que difundieran la información existente y los requisitos exigidos en cada país y producto. Aspectos parciales pero significativos de este tema son las denominaciones de origen en el caso de productos alimentarios y la certificación de oficinas de calidad internacionales para los productos industriales.

El cuarto punto a señalar se relaciona con los **procesos de formación de la mano de obra**. Las innovaciones tecnológicas han cambia-

do sustancialmente el perfil de conocimientos preciso para ocupar los puestos de trabajo que demandan las empresas, y todo parece apuntar a que la vida laboral de quienes se han incorporado al mercado de trabajo en la última década incluirá no menos de tres cambios de cualificación significativos que, posiblemente, exijan procesos de formación formales previos. Esto ha provocado fuertes desajustes entre la oferta y la demanda de formación en España, y constituye un importante elemento de segmentación del mercado de trabajo. Hay que distinguir dos aspectos distintos del proceso de cualificación o formación: el reglado, realizado antes de la incorporación al mercado de trabajo y, a veces, de forma complementaria, tras la misma, implicando el abandono del puesto de trabajo —aunque sea con reserva del mismo—; y el realizado dentro de las propias empresas. En general puede afirmarse que el sistema educativo profesional español adolece de una escasez relativa de formación en la empresa, y de una notoria rigidez y desajuste de plazos en los procesos de formación reglados.

El primer punto es muy importante porque las tendencias en los países más avanzados parecen ir en la dirección de contratar personas con conocimientos básicos adecuados y especializarlos en procesos formativos dentro de las propias empresas. Esto no es así en el caso español porque el problema de la cualificación del trabajo en las nuevas tecnologías, incluyendo técnicas de gestión general y de recursos humanos, ha sido detectado muy recientemente por las empresas —cuando han tenido que competir en mayor medida—, y porque los procesos de formación cualificada en el trabajo sólo pueden ser interinizados de forma eficaz por las empresas a partir de un cierto tamaño. Esto señala la importancia de crear estímulos a las empresas para que dediquen una parte de sus recursos a la formación, a la conveniencia de que los gastos dedicados a este objetivo tengan un tratamiento semejante al de los de I + D e, incluso, a la rentabilidad de subvencionar estos procesos de formación siempre que puedan ser objeto de una contrastación objetiva de su eficacia.

El segundo problema afecta al sistema educativo y de formación público, en concreto, a la Formación Profesional (FP) y a las Enseñanzas Universitarias. En el tema de la FP reglada todas las opiniones coinciden en que las titulaciones son con frecuencia obsoletas, los procesos de formación poco eficaces en la relación tiempo/tipo de conocimientos adquiridos y su funcionamiento muy deficiente. Por lo que respecta a la FP ocupacional, fundamentalmente orientada hacia los parados, si bien es cierto que ha aumentado en cuantía en los últimos años, alcanzando ya a 400.000 desempleados, su calidad es aún

baja, lo que constituye un problema importante ya que repercute en la pérdida de nivel profesional y formativo de los parados de larga duración, que es un factor crucial para su potencial empleabilidad. En los estudios superiores el problema se encuentra en la incapacidad del sistema para ofrecer títulos de primer ciclo corto que tengan aceptación en el mercado de trabajo. Esto es preocupante porque desarticula todo el sistema educativo. En efecto, la escasa utilidad de la FP —y posiblemente otras causas— incentiva a que un porcentaje alto y creciente de jóvenes traten de obtener titulaciones universitarias; a su vez, se produce un exceso de demanda en la Universidad que disminuye la calidad de su enseñanzas y obliga a un porcentaje de alumnos —sobre todo en grandes ciudades— a cursar estudios no deseados. Como la Universidad no es capaz de generar estudios de primer ciclo con aceptación, los ciclos de posgrado se siguen de forma masiva y pierden su función, que no es proporcionar una salida profesional al 20 por 100 de la población escolar. Parece que algo ha empezado a modificarse la situación recientemente con la aparición de nuevas titulaciones y el acortamiento de los estudios superiores, pero es pronto aún para saber si los titulados de primer ciclo o las diplomaturas de corte más profesional tendrán aceptación en el mercado de trabajo.

Para terminar el tema de la cualificación, y en relación con un problema ya comentado en el epígrafe 5.2, la dualización del mercado de trabajo entre el colectivo que disfruta los ajustes de precios y el que sufre los ajustes de cantidad, tiene una clara repercusión en la infraformación de este último. Si la expectativa de los empresarios es que los contratos temporales no se conviertan en indefinidos —por la evolución prevista de la coyuntura o por la evolución de los costes del trabajo—, no les compensará hacer gasto alguno en formación, de forma que el colectivo temporal no sólo estará abocado a una sucesión de períodos alternados de trabajo y paro, sino que también carecerá de una formación que le permita acceder a puestos de trabajo más estables. Un círculo vicioso de muy difícil ruptura.

5.4. *La competitividad y el sector público industrial*

Las dos mayores concentraciones de capital industrial español, el INI y el INH, son públicas. Si la economía española debe fomentar la concentración de capital, el objetivo de gestión eficiente de las empresas públicas es de gran importancia. Este es un tema complejo que, con frecuencia, se ideologiza dando lugar a supuestas soluciones que

proponen la privatización universal. Los argumentos privatizadores se apoyan en alguna o varias de las siguientes afirmaciones:

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

Respecto al tema de la eficiencia relativa, no existe motivo alguno que permita sostener la menor eficacia de la empresa pública por la naturaleza de su propiedad. El tipo de problemas que plantea la gestión de la empresa pública tiene que ver por una parte con su tamaño y, por otra, con la escasa sensibilidad que respecto a la rentabilidad del capital tiene su accionista. Los problemas de tamaño no dependen de la titularidad: las grandes empresas se encuentran más protegidas de los mecanismos del mercado de capitales que incentivan el comportamiento eficaz de los gestores, como los *take over*; presentan problemas de relación entre agente y principal, característicos de todas las organizaciones en que la propiedad y el control se encuentran separados; y pueden tener opciones de comportamiento estratégico si actúan en sectores oligopolísticos [véase Segura (1989b)]. Estudios recientes que analizan comparativamente la experiencia de las empresas públicas de los países centrales de la CE, Austria y Suecia [véase Parris, Pestieau y Saynor (1987)] demuestran que el elemento crucial para valorar la eficacia de las empresas es su grado de protección frente a la competencia, pero no su titularidad.

Los problemas de insensibilidad relativa de los propietarios al rendimiento del capital tienen una solución clara, que es la posibilidad de quiebra de las empresas públicas que ya he defendido en otras ocasiones [véase Segura (1991a)]. Esta posibilidad no sólo constituiría una igualación en las condiciones de funcionamiento de las empresas públicas y privadas que acabaría con una discriminación de las primeras consistente en que no pueden recurrir a un procedimiento menos costoso que las privadas para terminar una actividad sin futuro, sino que disciplinaría a todos los agentes implicados en su gestión: a los propietarios les haría más sensibles a la rentabilidad, a los sindicatos más realistas respecto a lo que pueden demandar a la empresa —y no a los presupuestos— y desincentivaría las huidas hacia delante de los gestores.

No se piense, sin embargo, que lo anterior son tan sólo reflexiones teóricas, porque la comparación en España entre Repsol y Petro-med, o entre los bancos que han pasado por la UVI y Caja Postal, o entre ENDESA y cualquier empresa eléctrica privada, o entre

ENSIDESA y AHV, o entre empresas de subsectores de bienes de equipo, y un largo etcétera, demuestra palmariamente que existen empresas bien y mal gestionadas en distintos sectores y que su distribución es uniforme respecto a la titularidad. ¿Por qué transferir ENDESA a una iniciativa privada que genera electricidad en forma menos eficiente? Y, sin embargo, esta es la empresa sobre la que se centran las presiones privatizadoras, en una clara demostración de que con ellas no se persiguen objetivos de eficiencia, sino de interés de grupos de presión privados que han demostrado en las últimas décadas una notoria incompetencia.

El argumento de la necesidad de justificación de la empresa pública carece de sentido. Tanto la Constitución Española de 1977 como el Tratado de Roma admiten la existencia de empresas públicas —e, incluso, de formas de propiedad pública más compulsivas—, por lo que nada hay que justificar. Otra cosa es que los gobiernos democráticos sientan la obligación política de justificar que gastan bien el dinero de los contribuyentes, pero esto no afecta a las empresas con beneficios —que son el objetivo prioritario de la privatización— y, sin embargo, sí afecta a todos los renglones del gasto público —v.gr.: beneficios fiscales, otros gastos de transferencia, inversiones, o salvamento de empresas privadas en crisis.

Por último, el argumento de privatizar es ahora fácil de discutir como solución técnica o científica. Si no existen diferencias de eficiencia por la titularidad, sólo un criterio ideológico puede pretender defender la privatización generalizada de las empresas públicas industriales. Otra cosa es que determinadas actividades no tengan futuro, por razones largamente discutidas en este discurso, más que si se transnacionalizan, lo que explica la venta de SEAT o de ENASA; pero se trata de ventas por necesidad de transnacionalización, no por su titularidad pública que, conviene recordar en ambos casos, era privada en su origen. Otra cosa también es que empresas públicas puedan sacar a la bolsa un paquete minoritario de acciones bien como forma de allegar recursos propios a un coste inferior, bien para formar alianzas con empresas líderes mundiales del sector.

Pero la mayor debilidad de la solución privatizadora como ayuda a la solución del problema del déficit público es su carácter de puro manejo contable. En una economía de mercado una empresa se vende por su valor capital, y si obtiene pérdidas y carece de futuro sólo puede venderse entregando además al adquirente el valor actualizado del flujo de pérdidas futuras esperadas. En este caso, la venta de empresas en pérdidas tiene efectos negativos sobre el déficit aunque mantenga estable

la situación patrimonial del sector público. Los privatizadores cabe suponer, por tanto, que defienden la privatización de las empresas con beneficios. Pero en este caso la venta puede mejorar el déficit de hoy —anotando como ingresos corrientes los de capital—, pero empeora el de años subsiguientes, porque el Estado dejará de ingresar los beneficios que obtenía antes de la venta. Al cabo de pocos años la situación será clara: todas las empresas públicas estarán en pérdidas y habrán absorbido los recursos financieros obtenidos de la venta de las empresas rentables, sin haber por ello mejorado su situación. Una pequeña reducción del déficit hoy conduce a un aumento indefinido del déficit de mañana en adelante.

En resumen, si el objetivo es mejorar la eficiencia y el déficit público, lo mejor es permitir quebrar a las empresas sin posibilidades de negocio y mantener en manos públicas la gestión de las beneficiosas cuando se realiza de forma eficaz. Y, en caso de que no se permita la quiebra, aplicar lo que en otro lugar he llamado el principio de demarcación estricto de actividades y eliminar el doble marco legal [véase Segura (1987)], de forma que las empresas que se mantengan abiertas con pérdidas inevitables por razones de tipo político o social sean objeto de contratos-programa subvencionados por el Estado y encargados en su gestión a una agencia especializada, que no sería responsable de las pérdidas, sino tan sólo de la puesta en práctica de los términos acordados de dichos contratos. Esta es la filosofía que subyace al proyecto de segregación del INI en dos subholdings recientemente propuesto y en curso de debate.

Las empresas públicas que forman el núcleo de oportunidad en el grupo INI y el grupo INH constituyen un activo industrial y empresarial para la economía española que se encuentra plenamente en la línea estratégica de las políticas tendentes a la mejora de la competitividad que he tratado de discutir a lo largo de estas páginas.

Nada más y muchas gracias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANZADI, C., FANJUL, O. y MARAVALL, F. (1983): «Una nota sobre ajuste y reindustrialización», *Papeles de Economía Española*, 15.
- ARGIMÓN, I. (1991): «La tasa de ahorro en España: 1964-1989», *Moneda y Crédito*, 192.
- BALLABRIGA, F. C., DOLADO, J. J. y VIÑALS, J. (1991): «Investigating Private and Public Saving-Investment Gaps in EC Countries», Banco de España, DT 9112.
- BENTOLILA, S., SEGURA, J. y TOHARIA, L. (1991): «La contratación temporal en España», *Moneda y Crédito*, de próxima aparición.
- BLÁZQUEZ, J. y SEBASTIÁN, M. (1991): «Alternative criteria for debt sustainability: an application to EEC countries», mimeo, Banco de España y Universidad Complutense.
- CAUMEL, E., KELLER, R., SANTOS, E. y SEBASTIAN, C. (1974): *Precios sombra de los recursos centrales para la evaluación de proyectos de inversión: aplicación a la economía española*, Fundación del INI, Serie E, núm. 1.
- COMÍN, F. (1989a): «Las Administraciones Públicas», cap. 9 de *España, economía* (dir. J. L. García Delgado), Espasa-Calpe, Madrid.
- (1989b): «Reforma tributaria y política fiscal», cap. 23 de *España, economía*, op. cit.
- DERTOUZOS, M. L., LESTER, R. K. y SOLOW, R. M. (1989): *Made in America: Regaining the Productive Edge*, The MIT Commission on Industrial Productivity, MIT Press, Cambridge, Mass.
- DOLADO, J. y VIÑALS, J. (1990): «Macroeconomic Policy, External Targets and Constraints: The Case of Spain», Banco de España, D. T. 9009.
- DOZ, Y. L. (1986): «Government Policies and Global Industries», Chap. 6 de *Competition in Global Industries* (ed. M. E. Porter), Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.
- FUENTES QUINTANA, E. (1976): «La crisis económica española», *Papeles de Economía Española*, 2.

- FUENTES QUINTANA, E. (1978): «El estilo tributario latino: características generales y problemas para su reforma», en *Ciencia Social y Análisis Económico. Estudios en homenaje al profesor V. Andrés Álvarez* (eds. J. L. García Delgado y J. Segura), Tecnos, Madrid.
- (1983): «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española», en *Historia económica y pensamiento social* (eds. G. Anes, L. A. Rojo y P. Tedde), Alianza, Madrid.
- (1984): «El Plan de Estabilización Económica de 1959, 25 años después», *Información Comercial Española*, 612-613.
- (1989): «Tres décadas de la economía española en perspectiva», en *España, economía, op. cit.*
- FANJUL, O., MARAVALL, F., PÉREZ PRIM, J. M. y SEGURA, J. (1974): *Cambios en la estructura interindustrial de la economía española (1962-1970): una primera aproximación*, Fundación del INI, Madrid, Serie E, núm. 3.
- FANJUL, O. y SEGURA, J. (1977): *Dependencia productiva y exterior de la economía española (1962-1970)*, Fundación del INI, Madrid, Serie E, núm. 10.
- FANJUL, O. y MARAVALL, F. (1984): «¿A qué ritmo avanza la reconversión industrial en España?», *Papeles de Economía Española*, 21.
- GONZÁLEZ ROMERO, A. y MYRO, R. (1989): «La recuperación de la inversión industrial en España (1985-88): sus objetivos y los factores determinantes», *Moneda y Crédito*, 188.
- KWOKA, Jr., J. E. y WHITE, L. J. (eds.) (1989): *The Antitrust Revolution*, Scott, Foresman & Company, Glenview, Illinois.
- MARTÍ, L. (1975): «Estabilización y desarrollo», *Información Comercial Española*, 500.
- MARTÍN, C., R. ROMERO, L. y SEGURA, J. (1979): *Análisis comparativo de estructuras productivas entre España y algunos países de la CEE en 1970*, Fundación del INI, Madrid, Serie E, núm. 14.
- (1981): *Cambios en la estructura interindustrial española (1962-1975)*, Fundación del INI, Madrid, Serie E, núm. 16.
- MARTÍN, C. (1990): «Spain», en *The Impact of the Internal Market by Industrial Sector: the Challenge for the Member States* (eds. P. Buigues, F. Ilzkovitz y J. F. Lebrun), Commission of the European Communities, Special Edition.
- (1991): «La competitividad de la industria española», Fundación Empresa Pública, DT 9108.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1990): *INI: 50 años de industrialización en España*, Espasa Calpe, Madrid.
- MAULEÓN, I. (1989): *Oferta y demanda de dinero: Teoría y evidencia empírica*, Alianza Economía y Finanzas, Madrid.
- (1991): «Proyecto de investigación» (mimeo).
- MOLINAS, C. y TAGUAS, D. (1991): «La tasa de ahorro de las familias y la fiscalidad: un enfoque estructural», *Moneda y Crédito*, 192.
- PARRIS, H., PESTIEAU, P. y SAYNOR, P. (1987): *Public Enterprise in Western Europe*, Croom Helm, London.

- REPULLO, R. (1987): «Evolución a medio plazo de la deuda pública», *Papeles de Economía Española*, 33.
- ROJO, L. A. (1965): «La crisis agrícola», *Información Comercial Española*, 378.
- (1970): «Panorama económico», en *España perspectiva, 1969*, Guadalupe, Madrid.
- (1981): «Desempleo y factores reales», *Papeles de Economía Española*, 8.
- (1984): «La economía española entre dos crisis», *Papeles de Economía Española*, 21.
- RUBIO, M. (1968): «El Plan de Estabilización de 1959», *Moneda y Crédito*, 105.
- SAUNDERS, P. y KLAU, F. (1985): *The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government*, OECD Economic Studies, Special Issue núm. 4, París.
- SEBASTIÁN, C., TRUJILLO, J. A. y SERVEN, L. (1987): *El proceso autogenerativo del déficit público en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SEBASTIÁN, M. (1991): «La política fiscal y la unión económica y monetaria: algunas reflexiones», *Papeles de Economía Española*, de próxima aparición.
- SEGURA, J. (1980): «La dependencia exterior de la economía española a través de las tablas input-output», en *Tablas input-output de 1975 y análisis de las interdependencias de la economía española*, FIES-CECA, Madrid.
- (1983): «La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa», *Papeles de Economía Española*, 15.
- (1987): «Public European Firms in the 90's: Policies and Instruments», Invited Lecture to the XI International Meeting of the CEEP, Viena.
- (1988): *Social Security Financing in the EEC*, CEE, Social Security Division, DGV/B/1, Brussels.
- *et. al.* (1989a): *La industria española en la crisis: 1978-1984*, Alianza Editorial, Madrid.
- (1989b): «La empresa pública: teoría y realidad», *Papeles de Economía Española*, 38.
- (1990): «Del primer gobierno socialista a la integración en la CEE», en *Economía Española de la transición y la democracia* (dir. J. L. García Delgado), CIS, Espasa-Calpe, Madrid.
- (1991a): «Debate sobre el sector público: la segregación del INI», *El País*, 13 y 14 de septiembre.
- (1991b): «Política de competencia y política industrial», *Economía Pública* (en prensa).
- SEGURA, J., DURÁN, F., BENTOLILA, S. y TOHARIA, L. (1991): *Análisis de la contratación temporal en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- SERVÉN, L. (1990): La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: una evaluación», en *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, FEDEA, Colección de Estudios, núm. 7.

- SUNG CHO, D. y PORTER, M. E. (1986): «Changing Global Industry Leadership: The Case of Shipbuilding», Chap. 17 de *Competition in Global Industries*, *op. cit.*
- VELARDE, J. (1988): «Homenaje al profesor Gonzalo Arnáiz Vellando», Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- (1990): «Gonzalo Arnáiz Vellando: una vida ejemplar», *3economía*, 4.
- WATERSON, M. (1988): *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*, Basil Blackwell, Oxford.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN
DEL
EXCMO. SR. D. LUIS ÁNGEL ROJO DUQUE

Excmo. Sr. Presidente, Excmos. Sres. Académicos, señoras y señores:

A lo largo de los años sesenta, la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid generó, en medio de tensiones y conflictos, una serie de promociones ricas en economistas brillantes que iban a desempeñar papeles muy destacados en la vida académica, la sociedad y la política españolas a partir de la década siguiente. Fueron años en los que los jóvenes sabían por qué luchaban; años en los que la lucha política aún les parecía inseparable del esfuerzo por mejorar una Universidad que iba a entrar, poco después, en un largo período de decadencia y apatía bajo la presión demográfica, la descomposición del franquismo y una torpe política universitaria. No hay que añorar aquella Universidad tan abundante en carencias, tan empobrecida por la ruptura violenta de una historia que, aunque nunca brillante, había mostrado mejoras apreciables en las décadas anteriores a la guerra civil; pero fueron años en los que muchos estudiantes aún hacían de la Facultad su casa y veían en ella un centro de debate y de formación; años, por tanto, en los que, a pesar de las dificultades, también era bueno ser profesor.

Llega hoy a esta casa un representante de aquellas promociones en la persona de don Julio Segura Sánchez, y me resulta especialmente grato que la Academia me haya confiado la tarea de darle la bienvenida. El nuevo académico inició en mi cátedra sus actividades docentes, primero como ayudante, enseguida como adjunto, con un grupo de profesores jóvenes, admirables por su dedicación y conocimientos, cuya amistad he conservado, afortunadamente, más allá de las simples relaciones profesionales. Así que don Julio Segura comenzó enseñando Macroeconomía, aunque se dedicó pronto a la Microeco-

nomía —sin duda, por llevarme la contraria—; y desde entonces, a lo largo de veinticinco años, sólo ha aumentado mi admiración por lo que fue, desde un principio, su seriedad de propósito y su voluntad de lograr una obra bien hecha. Su otro mentor, en aquellos primeros años, fue el profesor Arnáiz Vellando, quien impulsó y supervisó su sólida formación matemática y estadística y mantuvo, durante el resto de su vida, una relación casi paternal con el nuevo académico. El hecho de que éste venga a ocupar el sillón que quedó vacante al fallecimiento del profesor Arnáiz, proyecta sobre este acto —que él tanto hubiera disfrutado— una sombra de melancolía por una ausencia a la que algunos aún no nos hemos habituado.

Don Julio Segura alcanzó los grados de licenciado y, posteriormente, de doctor en Ciencias Económicas con una brillantez expresada en dos premios extraordinarios; e ingresó, pronto, en el Cuerpo de Estadísticos Facultativos, que siempre ha contado con excelentes profesionales y científicos, en un momento en el que la dirección de don Francisco Torras había otorgado nuevos bríos al Instituto Nacional de Estadística y había alimentado las ilusiones de quienes allí trabajaban. La vocación central del nuevo académico era, sin embargo, la Universidad, la docencia en el área de la Teoría Económica; y a ellas dedicó un esfuerzo que armonizaba con el ámbito de trabajo que se le había asignado en el INE, hasta que obtuvo una cátedra de Teoría Económica en Barcelona, en 1970, para pasar muy pronto a la Facultad de Madrid. Desde entonces, la vida del profesor Segura ha estado dedicada, básicamente, a la enseñanza y la investigación.

De aquellos años iniciales de su vida profesional son un conjunto de trabajos sobre estadística y métodos estadísticos y sobre el modelo *input-output* —reflejo de su actividad en el INE— y, especialmente, el libro *Función de producción, macrodistribución y desarrollo*, que vio la luz en 1969 e iba a ser el primero de una larga serie de estudios teóricos conducentes a su excelente obra sobre *Análisis microeconómico*, cuya primera versión, de 1986, había de ser considerablemente ampliada y revisada en la segunda edición de 1988.

La articulación de la Microeconomía y la Macroeconomía, y la fundamentación de ésta en aquélla, son elementos básicos del ámbito de la Teoría Económica que los últimos veinticinco años no han hecho más que subrayar. Cuando el profesor Segura inició sus tareas docentes e investigadoras, la Macroeconomía vivía, sin embargo, una fase de marea alta y la Microeconomía resultaba menos atractiva por sus mayores exigencias formales y por la menor relevancia aparente de sus aplicaciones. Desde entonces han cambiado mucho las cosas:

los hechos se han encargado de moderar las pretensiones excesivas de la Macroeconomía y ésta ha procedido, en respuesta a sus problemas, a revisar y mejorar sus fundamentos microeconómicos; al mismo tiempo, la economía aplicada ha reducido su concentración en el estudio y la regulación de los grandes agregados y ha pasado a dedicar una atención creciente a problemas de asignación de los recursos, funcionamiento de los mercados y diseño de instituciones, en beneficio de las aproximaciones microeconómicas. A lo largo de esos años, los trabajos teóricos del profesor Segura se han ocupado de los problemas básicos de existencia, unicidad y estabilidad del equilibrio general competitivo y de la asignación eficiente de los recursos en una economía de mercado competitiva; al mismo tiempo, el profesor Segura ha insistido en la utilidad de ese análisis para introducir, a partir del mismo, diversos tipos de perturbaciones en su funcionamiento —monopolios, rendimientos crecientes y todo tipo de indivisibilidades, la aparición de efectos externos y bienes públicos, etc.— que plantean problemas de existencia y eficiencia del equilibrio y suscitan, en unos casos, la conveniencia de recurrir a regulaciones y, en otros, la posibilidad de utilizar mecanismos correctores de los fallos del mercado; y ha subrayado la insuficiencia del análisis de la eficiencia en la asignación de los recursos para plantearse problemas de distribución de la riqueza, pero ha señalado, al mismo tiempo, la necesidad de estudiar los costes sociales de las distribuciones más equitativas en términos del uso inadecuado de los recursos desde el punto de vista técnico, de modo que la decisión final entre equidad y eficiencia se base en un conocimiento de los costes de una en términos de la otra que permita lograr la combinación óptima entre ambas con arreglo a los juicios de valor que se apliquen.

Es fácil apreciar, en toda la obra del profesor Segura, una tensión entre la importancia que atribuye al análisis de la eficacia en la asignación de los recursos, estudiado a partir del modelo de equilibrio general competitivo, su interés en los fallos del mercado, discutidos mediante la modificación de supuestos de ese modelo, y su rechazo de la llamada teoría neoclásica de la distribución, en la que sólo ve una resultante o un subproducto de la teoría de la asignación eficiente afectado por las limitaciones en los planteamientos de esta última. Segura subraya que la consideración de la eficacia como objetivo fundamental de la sociedad o la inexistencia de objetivos sociales cualitativamente distintos de los individuales son supuestos básicos del análisis técnico de la asignación eficiente de los recursos, pero que, sacados de ese ámbito, se convierten en juicios de valor carentes, como tales,

de respaldo científico y en conflicto con juicios de valor alternativos. La preocupación del nuevo académico por estos temas, que ha inspirado sus estudios críticos sobre la teoría neoclásica de la distribución y sus incursiones en el ámbito de la Economía del Bienestar, le ha llevado a combatir, con rigor y honestidad, en un doble frente: de un lado, contra quienes pretendían disfrazar, en su opinión, juicios de valor como proposiciones científicas derivadas del análisis técnico de la eficiencia; y, de otro, contra quienes le parecía que pretendían avanzar juicios de valor de equidad sin estudiar sus costes sociales en términos de eficiencia ni, por tanto, sus consecuencias para el bienestar colectivo. Esta actitud, expresada también —como luego veremos— en sus trabajos de economía aplicada, no puede calificarse ciertamente de cómoda, especialmente en un país poco dado a las discusiones rigurosas y en un período que ha presenciado vuelcos importantes en las ideas debatidas.

No pretendo presentar al profesor Segura como un guerrero revestido de reluciente armadura, repartiendo mandobles a diestro y siniestro en defensa de unos principios luminosos, inatacables e inequívocos. No lo pretendo y no creo que a él le gustara tal presentación. Se ha movido en una marca de suelo quebradizo donde la aspiración a poseer la razón y la verdad tiene que ceder ante la tarea más modesta de ofrecer razones y señalar verdades parciales y donde los hechos rara vez pueden zanjar debates entre contendientes que tienden a leer significados distintos y aun opuestos en aquéllos. No quiere decir esto, sin embargo, que la discusión racional y la observación atenta de los hechos carezcan de relevancia y de resultados en este campo, tanto en la discusión general como en las actitudes mantenidas por cada cual; y creo que el profesor Segura ha contribuido a la discusión racional de estos temas entre nosotros, ha estado atento a los hechos observados, ha modificado sus posiciones cuando ha creído que estaba justificado hacerlo y ha defendido las ideas y los criterios de los que estaba convencido. Nadie podrá negarle reflexión, esfuerzo y voluntad de acertar en la elaboración de sus posiciones —aunque ello le llevara a desgarros y rupturas.

Las actitudes del profesor Segura evocan, en cierto modo, las sostenidas, cien años antes, por Léon Walras, quien defendía la competencia perfecta desde el punto de vista de la eficacia —es decir, en el ámbito científico, donde había de dominar el criterio que él denominaba de veracidad—, pero advertía sobre los peligros de aplicar la solución competitiva de un modo mecánico a los problemas reales de la economía aplicada y denunciaba las consecuencias que podrían

derivar de su aplicación al dominio de la economía social, cuyo criterio era la justicia. No cabe extrañarse, por tanto, de que Segura sea autor de una excelente traducción al castellano de la obra básica de Léon Walras, *Elementos de economía política pura*, editada con notas y una introducción, ni de que el editor insista, en su presentación, en la conveniencia de considerar la obra de Walras como un todo que incluya, junto a su análisis teórico puro, sus contribuciones a la economía aplicada y la economía social y se esfuerce por rescatar estas últimas del limbo al que las han relegado opiniones de autores posteriores, especialmente las de Schumpeter en su *Historia del Análisis Económico*. Walras consideró que, en esos trabajos, había logrado una síntesis del liberalismo y el socialismo, pero es sabido que el paso del tiempo rara vez deja de delatar incoherencias y grietas en esas supuestas síntesis. Segura prefiere calificarle como liberal, demócrata, radical y pacifista —adjetivos a los que me permitiría añadir los de riguroso y honesto, en un juego de espejos.

El profesor Segura fue nombrado director del Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación del INI en 1974 y, más tarde, en 1983, director de la Fundación Empresa Pública. Se trata de un puesto especialmente adecuado a sus intereses profesionales en el que viene dirigiendo equipos de investigadores bien seleccionados y de gran competencia con los que ha iniciado los estudios de Economía Industrial en España. Además, desde esa posición ha logrado crear y, lo que es más difícil, mantener una de las pocas revistas científicas de calidad en nuestro mundo económico. Me refiero, claro está, a la revista *Investigaciones Económicas*, y cualquiera que tenga algún conocimiento de la extrema dificultad de sostener publicaciones de este tipo entre nosotros, apreciará el mérito de haber conseguido que *Investigaciones Económicas* haya superado sus quince años de existencia con éxito.

Los estudios e investigaciones desarrollados en el ámbito de la Fundación Empresa Pública han llevado al profesor Segura a ampliar su dedicación a la economía aplicada, expresada en trabajos muy diversos y referidos, en buena medida, a los temas que han ido pautando la evolución de la economía española en este ya largo período. Entre ellos se encuentran los referidos a la interdependencia productiva, la estructura interindustrial y el cambio técnico en nuestra economía; los relativos a la crisis energética, los requerimientos energéticos y los efectos del encarecimiento del petróleo en la economía española; los dedicados a examinar el problema del paro y la crisis y la reconversión industriales y, más recientemente, los que se han ocupado del

funcionamiento del mercado de trabajo, de la empresa pública y de la política industrial. Algunos de estos trabajos penetran y se prolongan en el discurso que acabamos de escuchar al nuevo académico.

El tema del discurso ha sido la competitividad de la industria española, y su contenido central, la inadecuación de las políticas macroeconómicas y la necesidad consiguiente de instrumentar políticas microeconómicas para tratar el problema.

El tema es de la mayor actualidad, porque la apertura del Mercado Interior comunitario, con la libertad de movimiento de bienes, servicios, personas y capitales está a la vuelta de la esquina, impulsando el proceso de avance hacia la Unión Económica y Monetaria que han diseñado los acuerdos de Maastricht. Tal vez hubiera sido preferible que la estructura productiva española, fruto de una larga historia de bajo ahorro, proteccionismo e intervencionismo intensos y escasa apertura al exterior, pudiera haber dispuesto de períodos más holgados para afrontar el aumento de competencia que el Mercado Interior comunitario comportará; pero nuestra atribulada historia contemporánea no ha permitido elegir los momentos y los ritmos más adecuados para incorporarnos al movimiento de integración europea, proceso que tenía impulso propio y del que no podíamos alejarnos sin pagar un precio prohibitivo. Y así, como un coste más de esa historia, nos encontramos ante la necesidad de realizar importantes esfuerzos de adaptación que, por lo demás, el país —tan europeísta en encuestas y manifestaciones— no parece demasiado dispuesto a asumir.

El profesor Segura ha destacado, en su discurso, la relación entre competitividad industrial y exportaciones, haciendo de éstas una variable básica, junto con el ahorro, para mantener un crecimiento estable de la economía española —aunque el problema es obviamente más amplio, porque se refiere a la capacidad general de nuestra industria para competir con los productos extranjeros tanto en los mercados exteriores como en el mercado nacional—. Se trata, en todo caso, de un problema central de nuestra economía que viene suscitando reiteradas peticiones, desde diversos ámbitos, en favor de «una política industrial». Todo gobierno desarrolla una política industrial, de modo que lo que esas peticiones quieren expresar es una disconformidad con la política industrial existente. El tema consiste en precisar cómo y en qué medida puede ser ampliada, intensificada, modificada o sustituida dicha política.

Las discusiones sobre política industrial deben estar presididas, en primer lugar, por unas ideas claras sobre dónde hay que colocar las responsabilidades. Como ha señalado el nuevo académico, «la res-

pensabilidad última de la competitividad es de las empresas, no de los gobiernos. A las autoridades económicas se les puede exigir que las condiciones generales en que se desarrolla la actividad económica sean adecuadas, que el diseño de las instituciones sea el mejor posible, que la estructura de incentivos de los agentes sea compatible con la mejora de la competitividad. Incluso se les puede pedir que, en condiciones determinadas y de modo temporal, apoyen actividades específicas con recursos públicos. Pero no se les puede exigir que logren que las empresas tomen las decisiones que conducen a mejorar la competitividad, y menos aún que suplanten a las mismas como agentes económicos». Por agentes económicos hay que entender aquí a los empresarios, ciertamente, pero también a los trabajadores y a los sindicatos en que se encuadran y que les representan.

Las discusiones deben partir, además, de algunos criterios básicos sobre lo que no puede ser, hoy en día, una política industrial con sentido. Las circunstancias actuales impiden, afortunadamente, que las denuncias sobre los problemas de la industria acaben traducéndose en presiones a favor de un mayor proteccionismo comercial. De hecho, nada contribuirá tanto a aumentar la eficacia de la industria española como la competencia resultante del Mercado Interior comunitario, sin que esta afirmación equivalga a negar la conveniencia y la necesidad de actuaciones paralelas o a ignorar los problemas que será preciso afrontar en términos de asignación de recursos. No es ésta la hora alta del proteccionismo; pero hay otros caminos para buscar la transferencia de rentas de la sociedad hacia empresas o sectores específicos; y no pocos de los que exigen una mayor atención a los problemas de nuestra industria continúan buscando, hoy como en el pasado, un acceso a los recursos públicos que permita sostener empresas ineficientes y mantener empleos en actividades sin futuro. Estas actitudes deberían quedar excluidas de cualquier planteamiento actual de nuestra política industrial. Entiendo que ni empresarios ni trabajadores pueden pretender del gobierno actuaciones de esas características, y que, además, el gobierno no puede presentar ese tipo de política industrial a los ciudadanos puesto que es ineficaz e injusta, tiene efectos negativos para el desarrollo del país y agrava el tipo de problemas que pretende resolver. Como ha escrito Segura en otro lugar, no puede mantenerse la tradición de que «los empresarios soliciten políticas industriales entendidas como ayudas indefinidas a su sector a cambio de nada y los trabajadores pidan que se mantengan abiertas las empresas a cualquier coste o que el sector público se haga cargo de empresas inviables».

Eliminados los contenidos imposibles de una política industrial, continúa existiendo un amplio campo abierto al debate. Como ya han escuchado ustedes y yo me he permitido subrayar, el profesor Segura ha constituido su discurso sobre una argumentación central que reconoce el papel indispensable de las políticas macroeconómicas para mantener los equilibrios básicos y modular las oscilaciones cíclicas de la economía, pero que las niega efectividad importante en la mejora de la competitividad industrial; que señala los resultados incluso perversos que pueden seguirse de una estrategia que utilice preferentemente las políticas macroeconómicas para mejorar aquélla por insuficiencia de políticas microeconómicas, y que concluye buscando en estas últimas el diseño de una política orientada a mejorar la eficacia de nuestra industria.

En el ámbito de las políticas macroeconómicas actualmente practicadas en España, el profesor Segura denuncia una inadecuada combinación de las políticas fiscal y monetaria que descarga una responsabilidad excesiva sobre la última, cuyas posibilidades de combatir la inflación se ven limitadas, además, por los compromisos cambiarios del Sistema Monetario Europeo. Los resultados son tipos de interés elevados, entradas de capitales y un tipo de cambio, en su opinión, sobrevaluado que merma la competitividad de nuestros bienes y servicios. En consecuencia, Segura propone, básicamente, una mejor combinación de las políticas fiscal y monetaria mediante una reducción del déficit de las Administraciones Públicas lograda tanto con una política impositiva estricta, que gravara en mayor medida el consumo y con menor intensidad el ahorro y la inversión, como a través de una reducción del ritmo de crecimiento del gasto público; ello haría posible una política monetaria menos rigurosa y una baja de los tipos de interés, lo cual entiende que favorecería la instrumentación de otra de sus prescripciones básicas: el realineamiento de la paridad de la peseta cuando se produzca la entrada de la misma en la banda estrecha del SME.

El profesor Segura se asoma también a la política de rentas y dice que «es probable que un pacto voluntariamente asumido entre trabajadores y empresarios, más aún si es auspiciado por el Gobierno, transmita unas expectativas de no conflictividad y cooperación social que aumenten el grado de confianza del capital nacional y extranjero, y que ello se refleje en un mejor comportamiento de la inversión productiva, de la renta y del empleo». Una vez dicho esto, está claro, sin embargo, que el nuevo académico no acierta a ver cómo pueden lograrse, aquí y ahora, ese pacto y una política de rentas que no

imponga costes excesivos a la economía; y como a mí me ocurre lo propio, dejaré pasar el tema considerando la referencia al mismo como una simple ofrenda a dioses distantes y quizá displicentes. Aunque, bien pensado, no me resisto a repetir ahora la frase con la que el profesor Segura cierra sus consideraciones sobre política de rentas. Dice así: «Lo preferible sería que se interfiriera lo menos posible el funcionamiento del mercado en la determinación de los precios, aunque esto exija reformas en los mercados que se tratarán posteriormente, y que se interviniera en la esfera de la distribución secundaria de la renta en forma tan activa como la sociedad deseara.» De los antiguos alumnos hay que aceptar las más modestas mercedes.

Por lo demás, me limitaré a comentar brevemente algunos de los puntos tratados por el profesor Segura en su apretada argumentación sobre las políticas macroeconómicas.

En primer lugar, convengo en su afirmación de que la reducción del déficit público constituye un objetivo prioritario en las condiciones actuales de la economía española. Es más: como nuestra economía necesita mantener una cuota elevada de inversión y el ahorro privado es relativamente modesto, el objetivo debería consistir en mantener aproximadamente equilibrado, de modo normal, el presupuesto de las Administraciones Públicas. También comparto su afirmación de que la reducción del déficit hay que buscarla tanto por el lado de los ingresos como por la vía de la contención del gasto público; y me permito llamar su atención sobre las enormes posibilidades que nuestro gasto público ofrece a la aproximación microeconómica. Porque el problema principal de ese gasto no está tanto en su nivel ni en su composición ni en la decisión sobre cuáles de sus grandes componentes deberían verse afectados por una eventual contención de su ritmo de aumento; el problema principal se refiere a su eficacia, a la mejora de la gestión, al establecimiento de coherencias sobre los objetivos que se persiguen, a la selección económica entre proyectos alternativos y al encadenamiento económico de los mismos en el tiempo. Y todo ello corresponde, predominantemente, al campo de aplicación del análisis microeconómico. Creo que ésta es la línea por la que el conjunto de las Administraciones Públicas —en todos sus niveles— podrían ayudar más claramente a mejorar la eficacia y la competitividad generales de la economía.

En segundo lugar, entiendo que la eliminación del déficit público reduciría el peso soportado por la política monetaria y favorecería un cierto descenso de los tipos de interés, pero no moderaría, por sí misma, la tónica antiinflacionista de la política de demanda: simple-

mente modificaría la participación relativa de las políticas fiscal y monetaria en ella. Por lo demás, si la política de demanda bajara la guardia antes de que se hubiera moderado la inflación, me temo que los tipos de interés volverían a subir por sí solos. Los ahorradores han aprendido mucho sobre lo que cabe esperar de la inflación. Hay, ciertamente, cosas que las políticas de demanda no pueden lograr; pero también hay cosas que sin ellas no se pueden hacer —en primer lugar, dominar la inflación.

En el tema relativo a la conveniencia de una eventual depreciación de la peseta no voy a entrar por razones personales obvias. Pero sí quiero hacer algunas reflexiones, al hilo de los comentarios de Segura, sobre los aspectos generales del debate. Esta es una economía acostumbrada —como señala el nuevo académico— a que las devaluaciones cambiarias convaliden periódicamente las presiones inflacionistas, para iniciar otro ciclo de inflación y depreciaciones. Las devaluaciones periódicas son así un factor alentador de la indisciplina de costes y precios y, al propio tiempo, sólo proporcionan un alivio pasajero a la competitividad, puesto que la inflación se encarga de apreciar el tipo de cambio real y de erosionar y eliminar finalmente la holgura inicialmente adquirida —en especial, en economías tan fuertemente indiciadas como la nuestra—. La única forma de combatir ese proceso, en tales condiciones, consiste en acompañar la devaluación cambiaria de una política más restrictiva de demanda —pero esto es justamente lo que los defensores de una devaluación entiendo que tratan de evitar, y, en todo caso, esa política fuertemente restrictiva tiene límites estrictos dentro del mecanismo de cambios del SME—. El profesor Segura aduce, en contra de esta argumentación, que la experiencia de la última devaluación de la peseta, a finales de 1982, no permite sostener la idea de que sus efectos sobre la competitividad son escasos o poco duraderos; y éste es el único punto de su discurso en que no puedo seguirle. La realidad de esa experiencia es que, a finales de 1984, la inflación se había encargado de situar el tipo de cambio real de la peseta frente a la CEE en el nivel en que se encontraba antes de la devaluación de diciembre de 1982, y ello, a pesar de que la modificación cambiaria había ido seguida de una política monetaria fuertemente restrictiva y de que la tasa de paro se situaba, a finales de 1984, en el 22 por 100 de la población activa. No quiero negar toda relevancia a la devaluación; pero la mejora de nuestra balanza de pagos por cuenta corriente, en los años centrales de la pasada década, se debió mucho más a la recuperación de la economía y el comercio mundiales, a la loca carrera de apreciación del dólar y a la debilidad de nuestra

demanda interna que a la ganancia pasajera de competitividad proporcionada por la devaluación de diciembre de 1984. Éste es un tema polémico que requiere más reflexión y más estudios empíricos.

En todo caso, el profesor Segura considera que las políticas macroeconómicas, por correcto que sea su diseño, no pueden pasar de ser condiciones necesarias, pero no suficientes para la mejora de la competitividad. No se les puede pedir que logren objetivos para los que no están diseñadas. En consecuencia, propone que esa mejora de la competitividad se busque a través de políticas microeconómicas orientadas a conseguir reducciones de costes, transmisiones más correctas de costes a precios y mejoras en los factores de competitividad distintos de los precios —punto, este último, en el que insiste, con mucha razón, en varios puntos de su discurso.

Puesto que acabamos de escuchar sus palabras, no me detendré en considerar la amplia gama de actuaciones microeconómicas propuestas por el nuevo académico, que van desde las orientadas a incrementar la competencia hasta las dirigidas a facilitar la constitución de corporaciones industriales con adecuada concentración de capital y estrategias industriales bien articuladas; desde las conducentes a mejorar las redes comerciales de nuestras empresas en el exterior hasta las encaminadas a favorecer la participación de grandes empresas en el capital de multinacionales con posiciones de liderazgo en los sectores correspondientes; desde las dirigidas a fomentar la innovación tecnológica hasta las ocupadas de mejorar la calidad, el diseño, los servicios posventas y otros elementos de competencia en los que nuestros productos registran, con frecuencia, deficiencias importantes; y a todo lo anterior hay que añadir sus interesantes consideraciones y propuestas relativas al funcionamiento del mercado laboral, en las que recoge algunas de las ideas incorporadas al excelente informe emitido, en 1991, por la Comisión para el Estudio de las Modalidades de Contratación Laboral, creada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y presidida por el profesor Segura.

La última parte del discurso ha estado dedicada al sector público empresarial, tema al que el nuevo académico ha dedicado especial atención en los últimos tiempos. El profesor Segura se opone a quienes proponen la privatización generalizada de las empresas públicas y argumentan que la empresa pública es, por principio, menos eficiente que la privada, que su existencia misma debe ser justificada en un sistema económico como el español y que la privatización permitiría reducir el déficit público. La defensa de la empresa pública por el profesor Segura está, sin embargo, fuertemente matizada, puesto que,

aunque niega que la eficacia sea un problema de titularidad y que la existencia de la empresa pública necesite justificación, acepta que los gobiernos deben justificar que gastan bien el dinero de los contribuyentes y deben cuidar, por tanto, de que las empresas públicas funcionen con eficacia. Su propuesta, a este respecto, es clara: sométanse las empresas públicas a una disciplina financiera semejante a la que actúa sobre las empresas privadas, es decir, permítaselas quebrar cuando su evolución y perspectivas lo justifiquen, y en aquellos casos en que las pérdidas se consideren inevitables y justificadas por razones políticas o sociales, sométase a las empresas correspondientes a contratos-programa, subvencionados por el Estado en cuantía definida y encargados, en su gestión, a una agencia responsable de su aplicación en los términos acordados.

El profesor Segura entiende que el desarrollo de esta propuesta disciplinaría a gestores, sindicatos y al propio gobierno y permitiría sanear el sector público industrial manteniendo en manos públicas la gestión de las empresas con beneficios —cuya privatización rechaza, excepto en operaciones parciales dirigidas a atraer recursos de capital—, haciendo desaparecer las empresas sin futuro y limitando estrictamente el apoyo a aquellas que arrojen pérdidas justificables por razones políticas o sociales. De modo más concreto, y con referencia al INI, Segura considera que estos criterios —muy cercanos a los que inspiran el proyecto reciente del Gobierno sobre el Instituto— permitirían sanear y consolidar lo que es la mayor concentración de capital industrial en España, lo llevarían a operar como un grupo empresarial autosuficiente desde el punto de vista financiero y permitirían explotar las ventajas potenciales derivadas de su tamaño, su composición heterogénea y su naturaleza pública en un mundo de creciente competencia donde la internacionalización y el poder de negociación de los grupos industriales y la defensa de un núcleo industrial, estratégico y eficiente, bajo control nacional, parecen relevantes y convenientes.

Al profesor Segura no le extrañará, sin embargo, que una parte de sus oyentes hayan escuchado, probablemente, estas consideraciones y propuestas con ojos vidriosos; y no porque pertenezcan al grupo de sus oponentes ideológicos sino porque, conocedores de la historia real de la empresa pública en España, sólo habrán podido decir en su interior, al escuchar ideas tan razonables: Así sea. Y creo que ese Amén no contiene un ápice de ironía sino un escepticismo nacido del cansancio. Son esas decisiones políticas al margen del mercado, que el propio Segura señala, el portillo por el que pueden seguir introdu-

ciéndose cargas capaces de dar al traste con los criterios de disciplina financiera y de buena gestión; cargas que ni siquiera son imputables únicamente a los gobiernos, porque dependen, en buena medida, de la actitud de la sociedad sobre lo que hay que esperar y exigir de las empresas públicas, sobre lo que puede abusarse de ellas sin que las protestas generales sean excesivas y sin que se ponga en relación el coste de esos abusos con las renunciaciones que implican en términos de otros objetivos de bienestar.

El profesor Segura conoce bien, sin embargo, la dificultad del campo en que se mueve, donde no es sencillo prever la posición de cada cual por su adscripción política y donde el temor a la pérdida de popularidad o el deseo de adquirirla pueden dominar sobre la expresión de opiniones responsables ante cada caso concreto. Pero los problemas que tiene por delante este país no van a resolverse con disputas por la popularidad y adornos de oropel. Así que es bueno y deseable para todos que el nuevo académico continúe exponiendo las ideas en las que cree, aunque le proporcione más disgustos que parabienes y aunque, a menudo, parezcan en peligro de ser anegadas por la corriente. Y permitirá a quien fue profesor suyo que le recuerde un verso de Kavafis en el que sólo un necio podría leer pesimismo o resignación:

Honor a aquellos que en su vida
custodian y defienden las Termópilas.

.....
Y más honor aún les es debido
si prevén (y muchos lo prevén)
que Efiltes aparecerá finalmente
y pasarán los persas.

Sólo me resta dar, muy cordialmente, al profesor don Julio Segura Sánchez la bienvenida a esta Real Academia y desearle una estancia fructífera en ella.

