

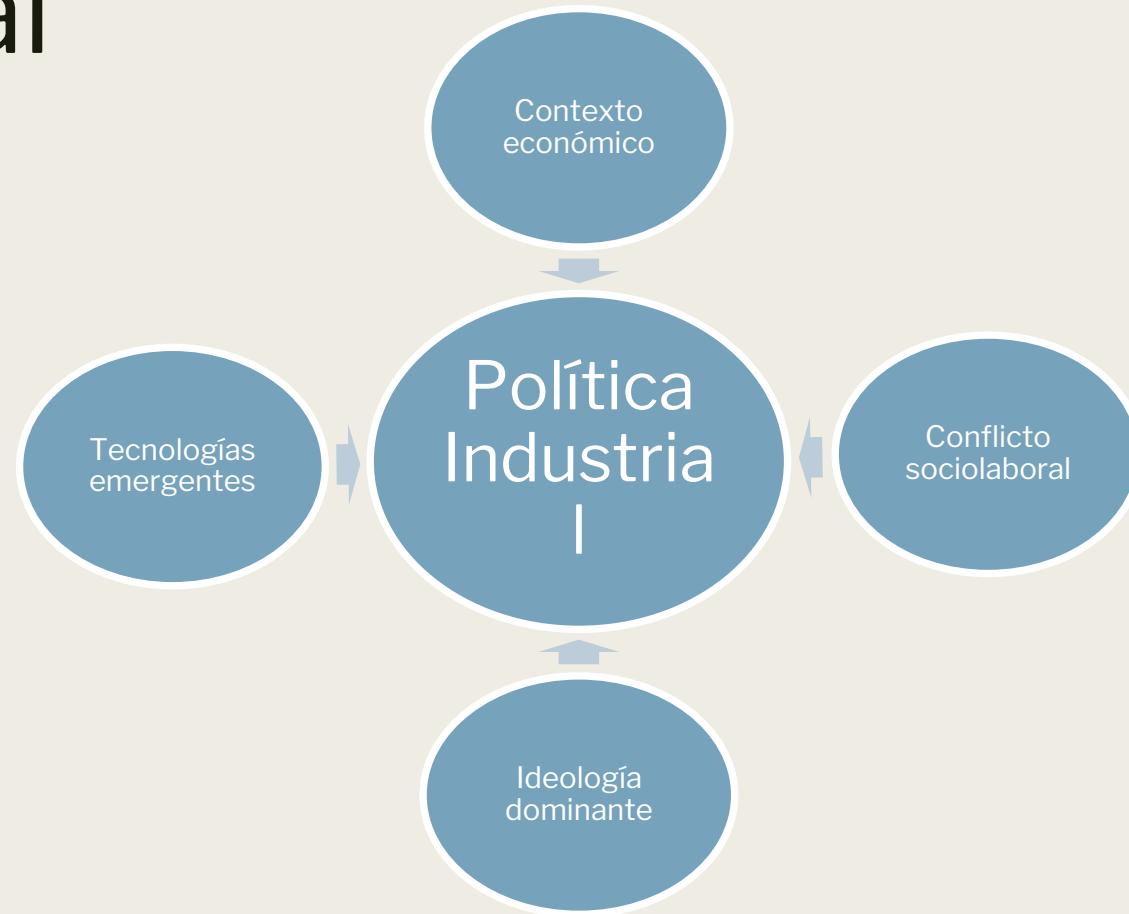
A thick black L-shaped frame surrounds the text. The top horizontal bar is on the left, the left vertical bar is on the left, and the bottom horizontal bar is on the right.

**LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN
LA DEMOCRACIA:
DESREGULACIÓN,
PRIVATIZACIÓN,
DESINTERVENCIÓN**

MIKEL BUESA

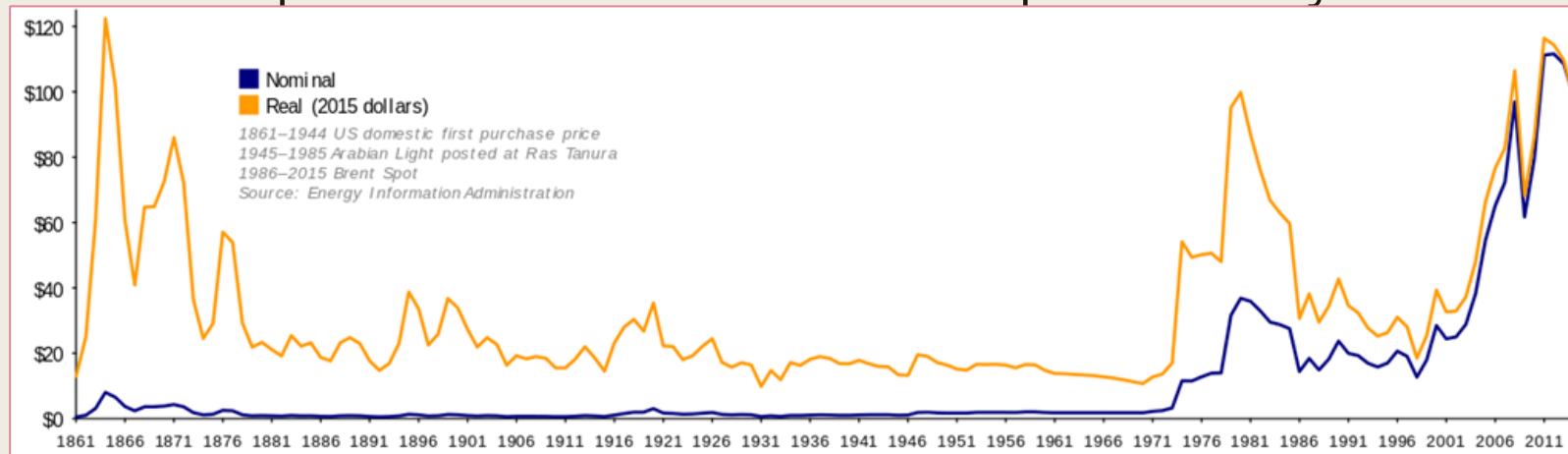
Catedrático de Economía Aplicada

Introducción: factores determinantes de la política industrial



Introducción: Contexto económico

- Crisis del sistema monetario internacional (Bretton Woods) [El 15 de Agosto de 1971, el Presidente Richard Nixon declara la inconvertibilidad del dólar]
- Crisis en el suministro de petróleo [Tras la guerra de Yom Kipur, el 16 de Octubre de 1973 la OPEP decide el embargo a los países aliados de Israel. Después vendrá la reducción de la producción y la subida de los precios]



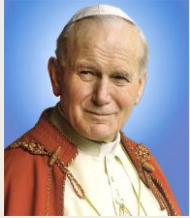
- La contracción económica devendrá en una crisis industrial

Introducción: conflicto sociolaboral

- Crisis del sistema político (Régimen franquista) [El asesinato en 1973 del Almirante Carrero Blanco cercena la continuidad del Régimen. Cuando muere el General Franco en 1975 se abre un período de incertidumbre]
- Transición política ▮ Régimen Constitucional (1978)
- Conflictividad laboral ▮ Espiral salarios-inflación ▮
Desempleo
- Pactos de La Moncloa [25 de Octubre de 1977 ▮ Programa de estabilización y reformas económicas e institucionales]

Introducción: ideología dominante

Revolución conservadora:



- Iglesia Católica [Elección de Juan Pablo II en 1978]
- Islam: Revolución Iraní [Ayatolá Jomeini en 1979]



- Occidente: Margaret Thatcher [RU, 1979], Ronald Reagan [USA,



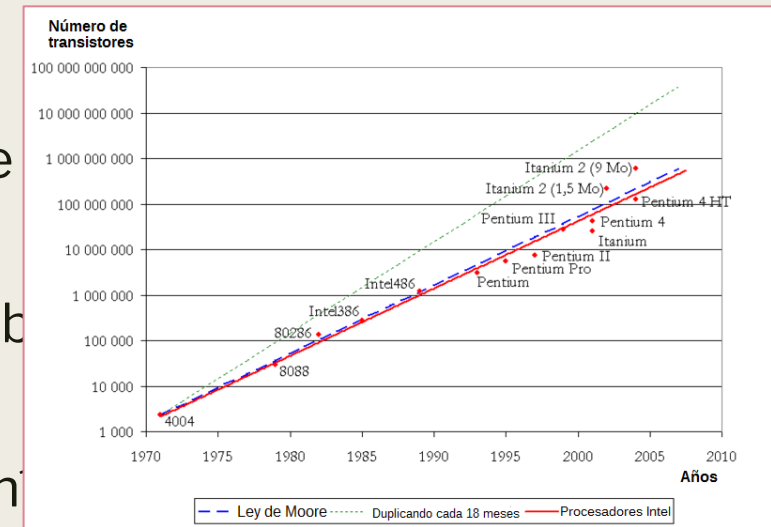
Economía de la oferta: • Desregulación • Liberalización exterior
• Desestatalización (privatización)

Caída del Muro de Berlín [1989]

Fracaso del socialismo real y crisis de la socialdemocracia

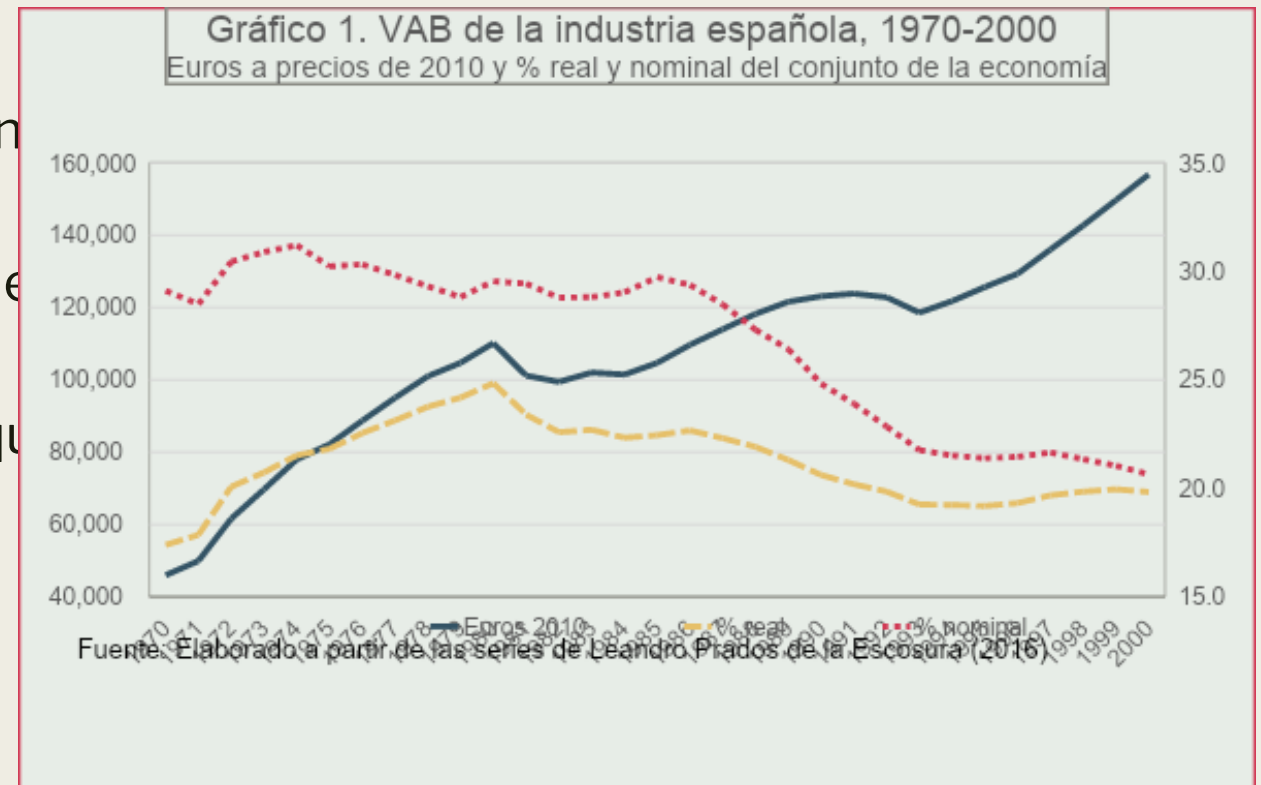
Introducción: tecnologías emergentes

- Irrupción de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)
- Ordenadores \square Ley de Moore (duplicación bianual de transistores en un microprocesador)
- Robótica [1956: primer robot comercial. 1961: primer robot industrial. Década 1970: difusión en USA y Japón]
- Fibra óptica [1952: invención. 1977: adopción en telefonía. Décadas de 1980/1990: difusión]
- Telefonía móvil [1973: primer radio-teléfono. 1979: primera red comercial analógica (Japón). Segunda mitad de la década de 1990: digitalización]



Comportamiento de la industria 1970-2000

- El final de la expansión y el declive relativo ▮
Desindustrialización
- La industria española retrocede en posición relativa real desde 1980
- En términos nominales, el cambio es tardío (1985)
- La industria deja de ser el sector que impulsa el crecimiento

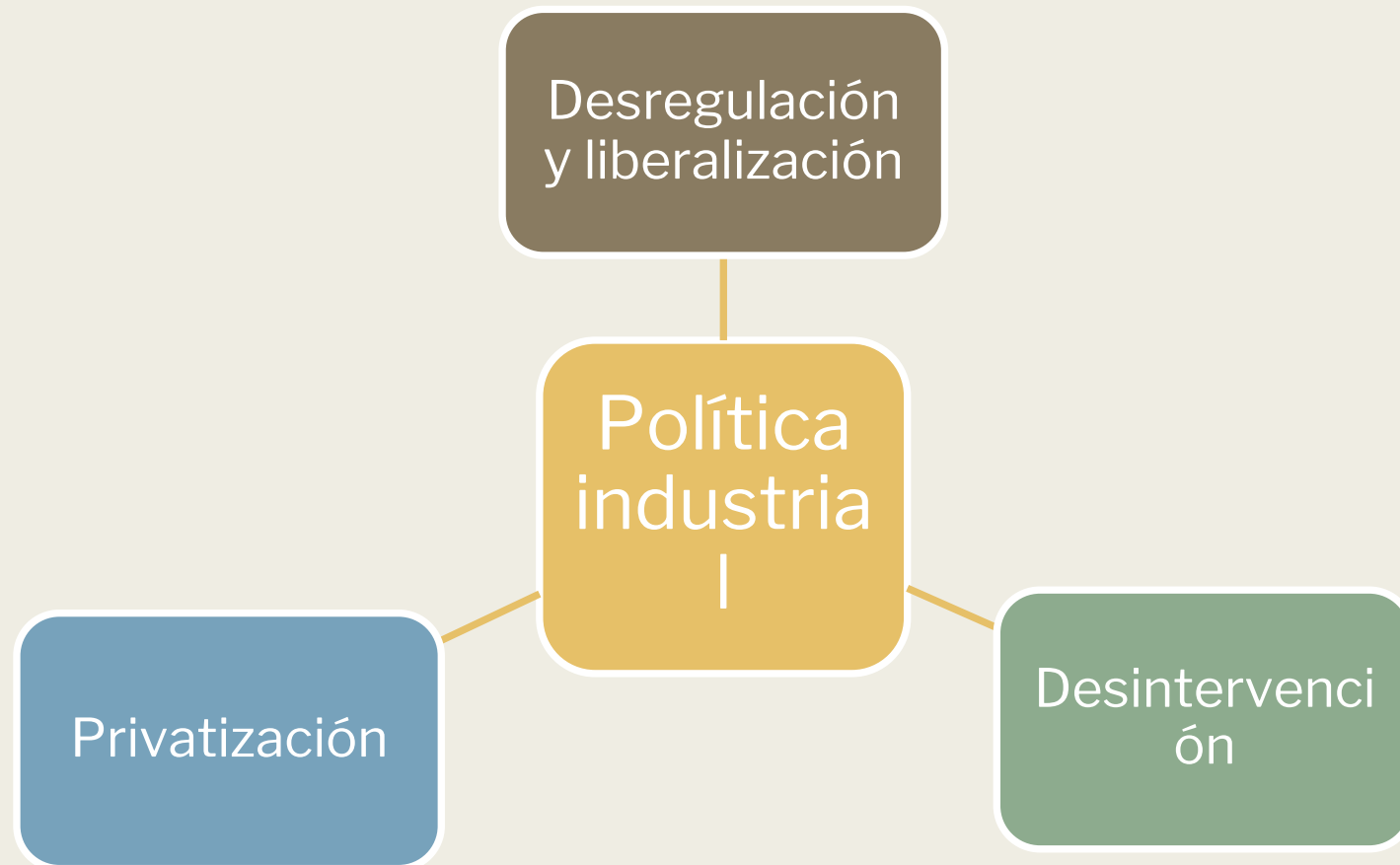


Comportamiento de la industria 1970-2000

- Empleo industrial
- Alcanza su cénit histórico en 1977 con 3,29 millones de trabajadores
- Después, con la crisis del petróleo, cae hasta 2,49 millones en 1985
- La dinámica ulterior nunca ha permitido volver a las cifras de los 70
- En términos relativos, la participación cae del 25,4% en 1974 al 19% en 2000 \square 12,7%



La política industrial: configuración



Política industrial: Desregulación

Relaciones exteriores

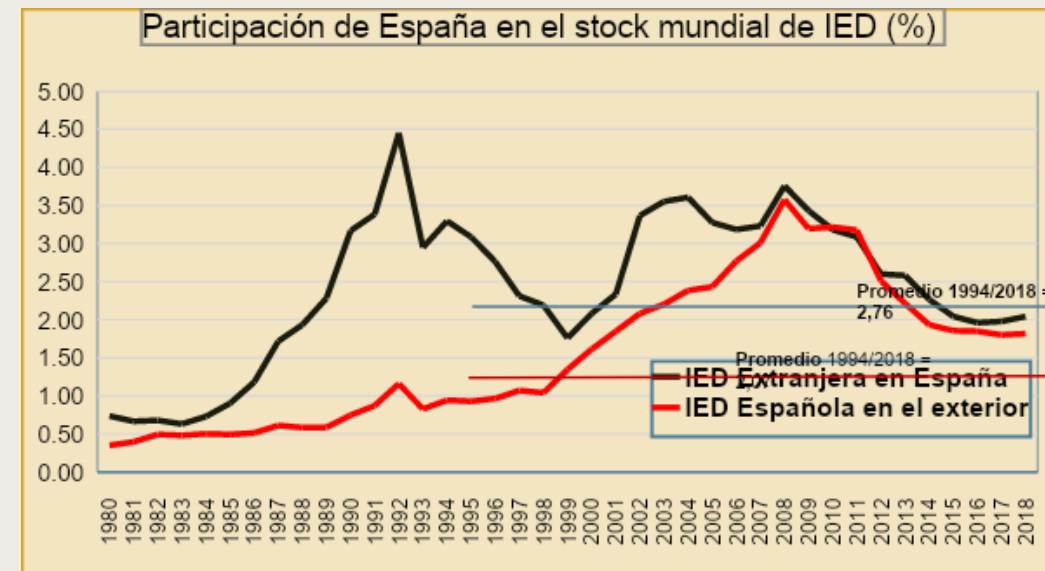
Barreras regulatorias

Regulación de precios

**Transferencia de
tecnología**

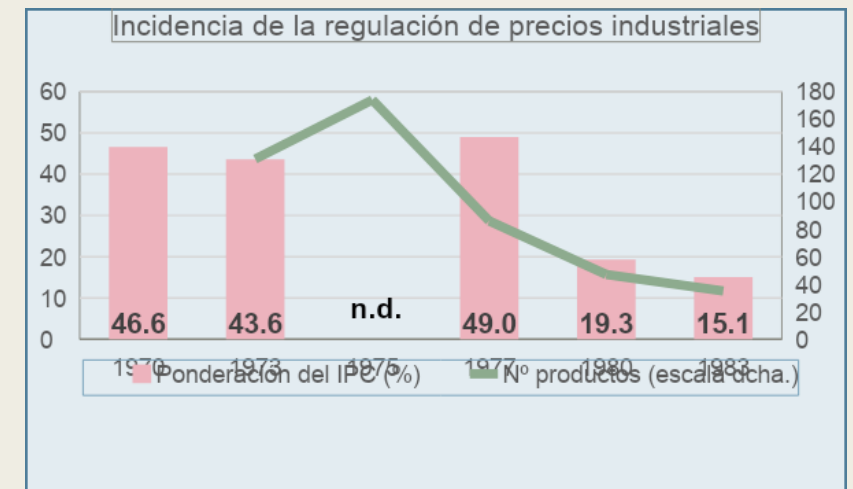
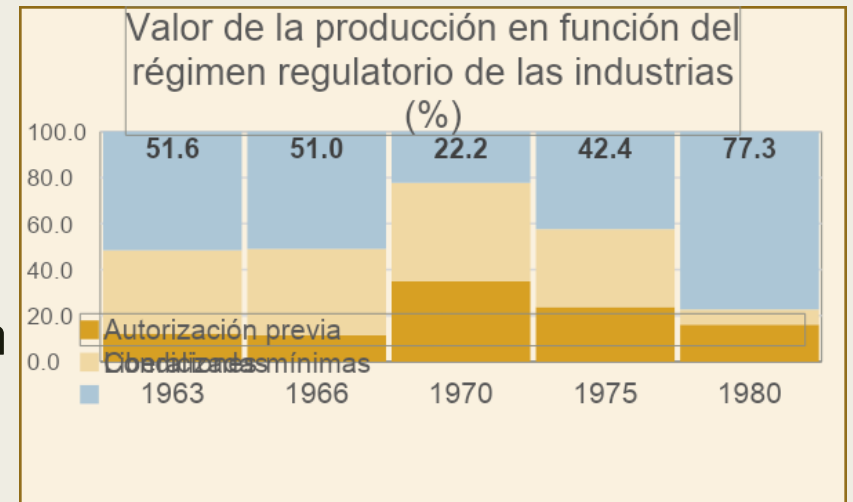
Desregulación: Relaciones exteriores

- Continuidad de la liberalización comercial \square Adhesión a la CEE
- Desprotección arancelaria y ampliación del comercio liberalizado [77% en 1970 \square 90% en 1980]
- 1986-1992 \square Tarifa exterior común
- Liberalización de la IDE
- Mantenimiento del régimen de IDE extranjera
- 1973-1978 \square liberalización IDE española en exterior
- 1992 \square libertad de movimientos de capital intraUE



Desregulación: barreras regulatorias y precios

- Barreras regulatorias
- Continuidad de la política desregulatoria emprendida en 1963 (con anterioridad: autorización previa de todas las industrias) ▭ Culmina en 1980
- 1992 ▭ Libertad de empresa [Excepciones: Dominio público y seguridad económica (energía), militar (armas) y orden público (drogas)]
- Década 1990: liberalización servicios públicos (Energía, Telecomunicaciones, Transporte aéreo)
- Precios
- Desregulación desde 1977
- En 1996 llega al máximo nivel [5,8% del IPC intervenido]



Desregulación: transferencia de tecnología

■ Importación de tecnología

- Autorización previa desde 1940 ☐ Rebajar el coste de la tecnología importada
- 1965 ☐ El Ministerio de Industria controla las restricciones contractuales [ineficaz]
- 1973 ☐ Se crea un registro obligatorio de contratos de transferencia. Vigente hasta 1987 Efectos: Ineficaz para evitar restricciones y rebajar el coste de la tecnología

■ Exportación de tecnología de doble uso

- 1985 ☐ España se incorpora al COCOM para satisfacer las condiciones impuestas por EE.UU. a la cesión de tecnología para la fabricación de microprocesadores en el marco del PEIN



Privatización

- Origen ⇨ la nacionalización de empresas en crisis
- En los años 1970 y comienzos de la década 1980 el INI se hace cargo de 28 empresas arruinadas por la crisis ⇨ 1976-1983: fuertes pérdidas del INI [4.000 millones € en 1983]
- Febrero de 1983: Solchaga (Mº Industria) anuncia la reconversión de empresas públicas «con sacrificio de empleo y salarios», y la desinversión en empresas no rentables (privatizaciones)
- La **privatización** surge así como una **política** de **saneamiento financiero** del INI durante el gobierno socialista (1985-1995)
- Pero se convierte en una **política ideológica de eficiencia** (y recaudatoria) con el gobierno popular (1996-2003)

Privatización: etapa socialista (1985-95)

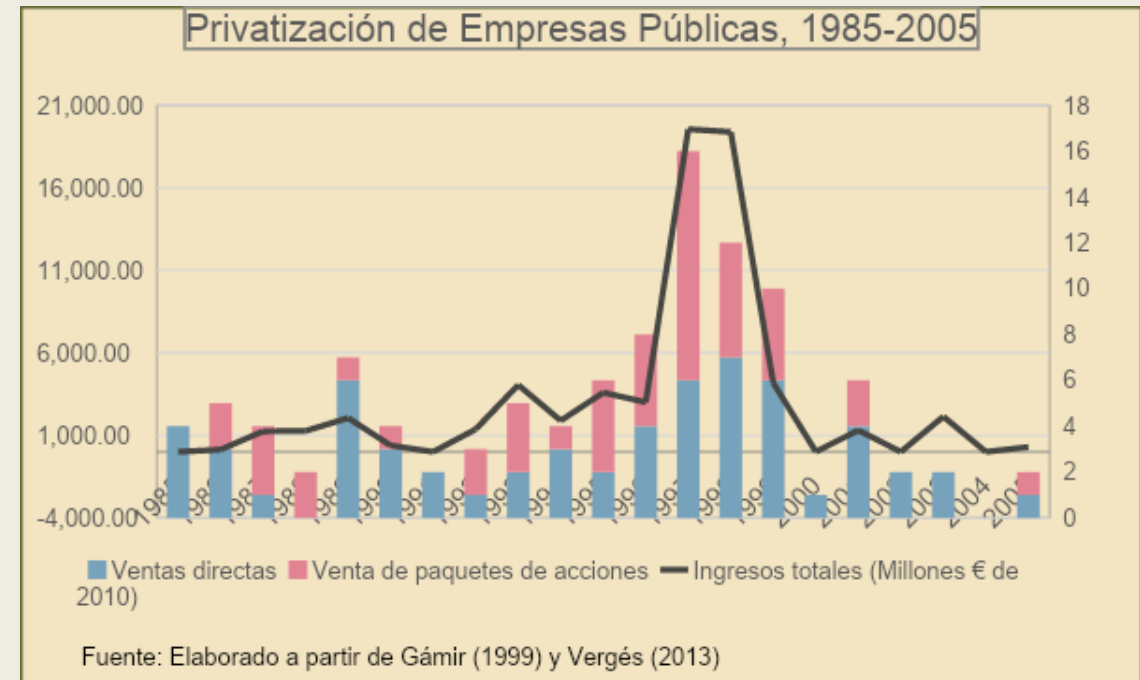
- 27 operaciones de enajenación (la mayoría a precio simbólico o nulo a españoles [11] o extranjeros [16]) ∅ 1.411,9 M €
- 19 de venta de participaciones minoritarias (capitalismo popular) ∅ 14.556,8 M €
- Reorganización del sector público empresarial
 - 1981: Creación del INH (petróleo) ∅ 1986: Grupo REPSOL ∅ Privatización entre 1989 y 1997
 - 1989: el INI pasa a ser Sociedad Estatal ∅ 1992 se desgaja el Grupo TENEO (empresas rentables) para facilitar la privatización
 - 1995: se crea la Agencia Industrial del Estado (empresas en reconversión) y SEPI (reúne a TENEO y el INH)

Privatización: etapa popular (1996-2003)

- El gobierno Aznar aprueba en 1996 el Programa de Privatizaciones
 - Gestión: la SEPI (en la que se integra al AIE) y SEPPa
 - Supervisión: Consejo Consultivo de Privatizaciones
 - Control: IGAE y Tribunal de Cuentas
- **Objetivos:**
 - Maximizar la obtención de ingresos [destinados a reducir la Deuda Pública para cumplir con los requisitos del Tratado de Maastricht y entrar en la Zona Euro]
 - Ganar en eficiencia bajo la idea de la superioridad de la gestión privada

Privatización: etapa popular (1996-2003)

- Resultados:
- Recaudación de 46.083,5 M € (95% ventas en Bolsa [25 operaciones] y 5% enajenación directa [32 operaciones])
- Ganancias de eficiencia: la mayor parte de los estudios disponibles no encuentran mejoras en la eficiencia. La excepción se establece en los casos en los que la privatización se combinó con políticas sectoriales desreguladoras (Automóvil, Alimentaria, Electricidad)



Desintervención: generalidades

- **Concepto:** Reducción de los recursos públicos que, por medio de instrumentos fiscales o financieros, se otorgan discrecionalmente a las empresas (ayudas públicas) y que se emplean como elementos de protección de la industria nacional
- La revolución conservadora las consideró factores distorsionantes de la competencia ▯ Decisiones supranacionales:
 - OCDE ▯ Sustrato doctrinal
 - CEE (UE) ▯ Decisiones operativas desde 1980 para eliminar las ayudas sectoriales, dejando las de carácter horizontal o las derivadas de la política regional (regiones atrasadas). Se vale para ello de la política de competencia

Desintervención: generalidades

■ España:

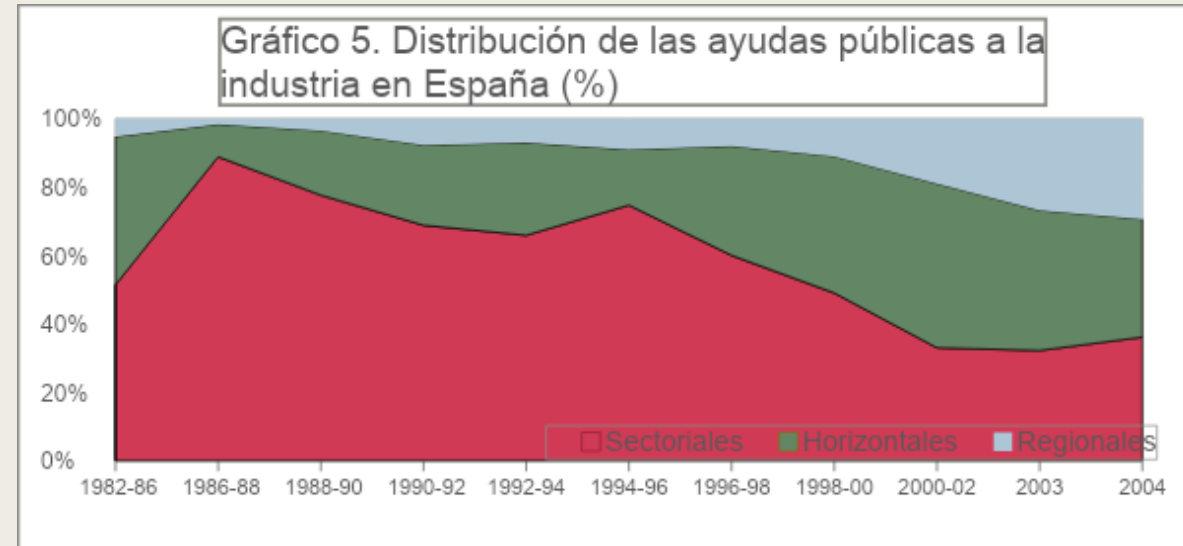
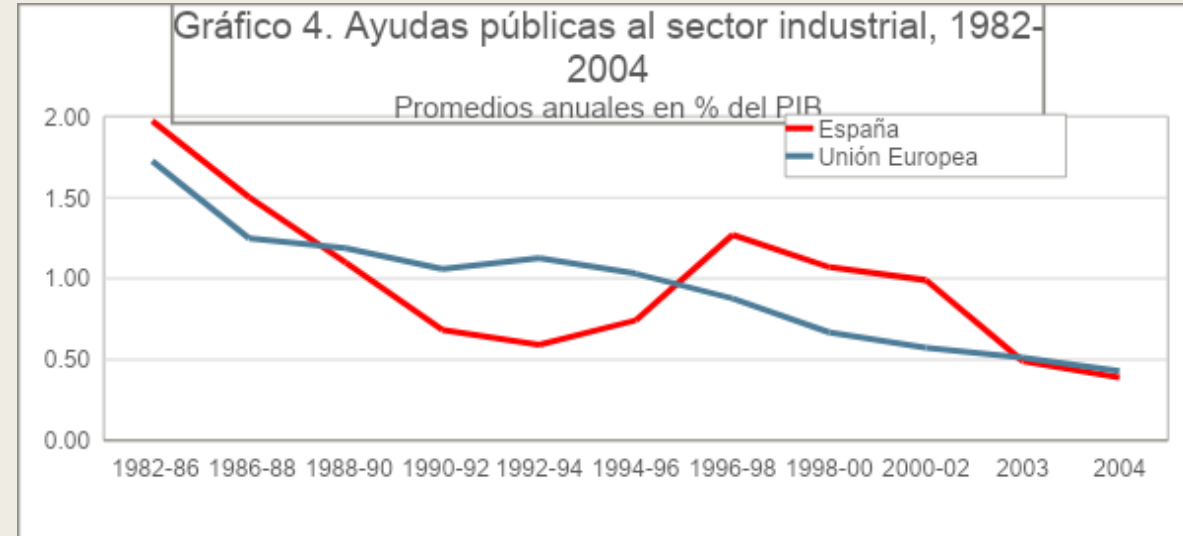
Tendencia descendente desde 1982, excepto 1994-98 (Carbón y Construcción Naval) ▮ pasan del 2% PIB (1982) al 0,4% (2004)

Composición:

▮ Reducción de la participación de las ayudas sectoriales (pervive hasta 2019 el carbón)

▮ Ampliación de ayudas horizontales (I+D, medioambientales y Pymes) y regionales

En el curso del período, las políticas se concre-tan en: **Reconversión industrial,**



Desintervención: Reconversión Industrial

■ Hitos:

Debido a la crisis política (Transición) la política de reconversión es tardía y en su inicio titubea-ante (carencia de instrumentos)

- 1978-79: Ayudas extraordinarias para evitar la quiebra de grandes empresas
- 1980: Planes sectoriales (Electrodomésticos, Siderurgia)
- 1981: Primera Ley de Reconversión □ Ayudas financieras y fiscales + Régimen excepcional de relaciones laborales (suspensión temporal de contratos, despido, movilidad geográfica) y ayudas laborales (jubilación anticipada, indemnizaciones por despido, prestaciones por desempleo). Se aplica a 12 sectores y 169 empresas □ Al cabo de año y medio: Fracaso
- 1983: Nueva Ley de Reconversión

Desintervención: Reconversión Industrial

- Sectores, empresas y empleo
- Once sectores y tres grupos empresariales
- 792 empresas. Gran tamaño, excepto en el textil y componentes electrónicos
- 281.235 empleos iniciales que, tras la reconversión se redujeron a 187.302

Sectores/Empresas	Número de empresas	Tamaño medio (1)	Plantilla inicial	Resultados del proceso de reconversión	
				Período de referencia	Reducción de empleo (2)
Construcción naval [Grandes astilleros]	2	10.960,0	21.920	1984/92	59,3
Construcción naval [Pequeños astilleros]	27	571,4	15.427	1984/92	56,0
Siderurgia integral	3	14.279,0	42.837	1980/92	48,8
Aceros especiales	11	1.249,5	13.744	1980/92	68,1
Electrodomésticos de línea blanca	18	1.326,1	23.869	1980/92	48,6
Textil	683	159,4	108.844	1981/86	9,1
Fertilizantes	11	851,4	9.365	1984/92	55,2
Equipo eléctrico para automoción	2	3.360,0	6.720	1981/85	21,6
Componentes electrónicos	17	220,2	3.744	1981/85	38,2
Semitransformados del cobre	4	1.125,8	4.503	1981/84	24,5
Forja pesada por estampación	2	638,5	1.277	1981/84	28,3
Grupo Explosivos Río Tinto	10	1.030,4	10.304	1983/87	24,2
Alcatel Standard Eléctrica	1	16.133,0	16.133	1983/91	44,1
Marconi Española	1	2.548,0	2.548	1983/91	49,6
TOTAL	792	355,1	281.235		33,4

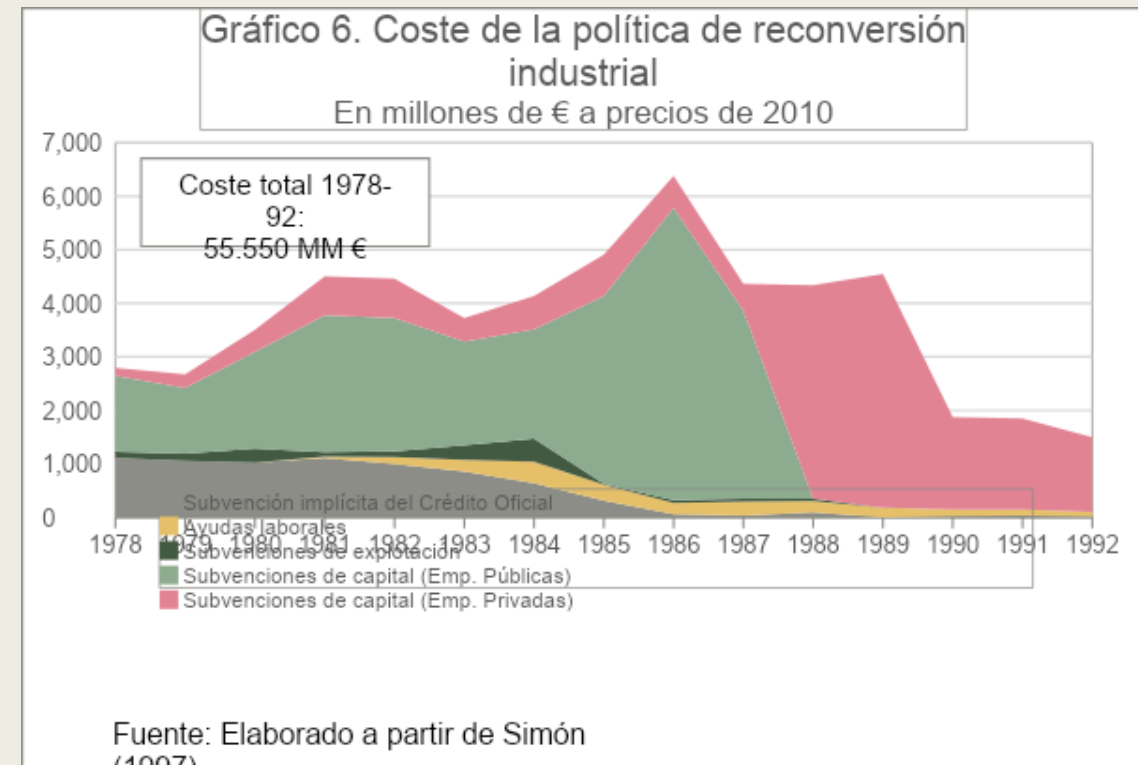
Fuente: Elaborado a partir de informaciones publicadas por el Ministerio de Industria y Energía

(1) Número de trabajadores al comienzo de los planes de reconversión. (2) % de la plantilla inicial.

Desintervención: Reconversión Industrial

- Coste de la política de reconversión
- 55.550 millones de euros (a precios de 2010) entre 1978 y 1992 ▯ 0,71% del PIB del período
- Ayudas laborales ▯ 4,1%
- Subvenciones de explotación ▯ 6,0%
- Subvención implícita del crédito oficial ▯ 13,2%
- Subvenciones de capital:
 - Empresas Públicas ▯ 46,7%
 - Empresas Privadas ▯ 33,1%

Las subvenciones de capital duplicaron el valor de las inversiones ▯ Se utilizaron en gran



Desintervención: el PEIN

Plan Electrónico e Informático Nacional

■ El PEIN es el último plan sectorial de promoción industrial

Su formulación (1981-1983) estuvo determinada por la pugna entre los intereses de la CTNE [monopolio de las telecomunicaciones vinculado a la Banca] y de ANIEL [industria electrónica]. Se decantó por la primera y su grupo industrial vinculado

Aprobado en 1984 ▯ Gravita sobre la construcción de equipos y elementos infraestructurales para telecomunicaciones y sobre la digitalización de los servicios telefónicos a partir de *joint ventures* entre CTNE las principales multinacionales del sector

- Promoción de la fabricación de equipos informáticos, centrales digitales, fibra óptica, microelectrónica
- Hay un componentes menor de electrónica de consumo (televisores), electrónica profesional (electromedicina, robótica y automatización) y componentes electrónicos

Desintervención: el PEIN

Plan Electrónico e Informático Nacional

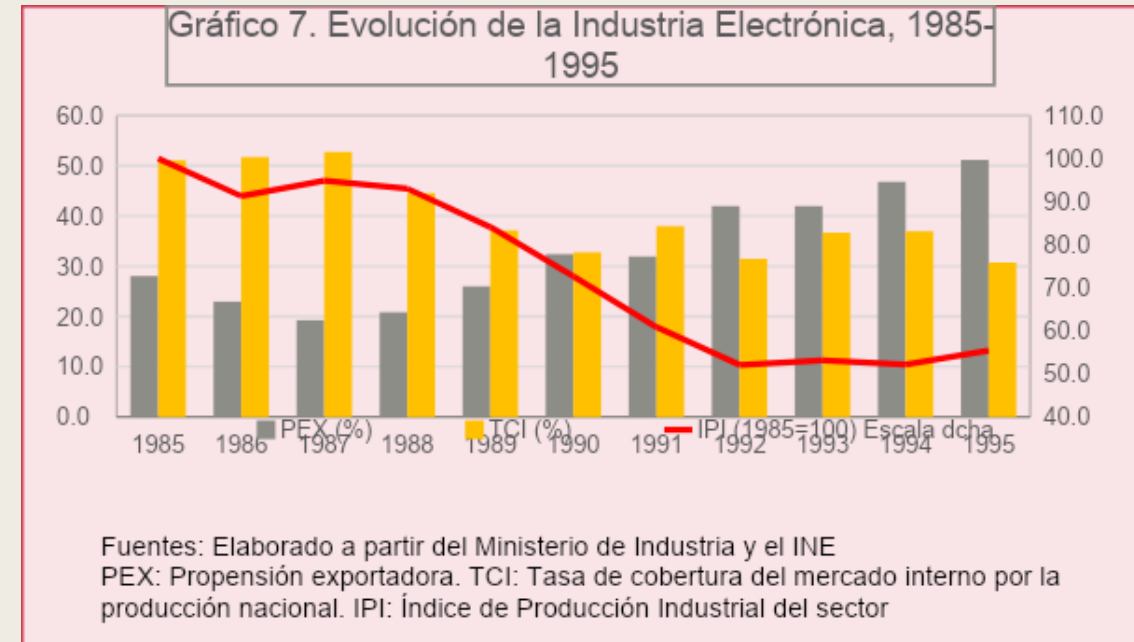
■ Resultados

- PEIN-I (1984-88) ▯ 53 empresas [30 Mns y 23 de capital nacional] Las Mns concentran el 86% de la inversión

Se consigue sostener la producción con una orientación al mercado interno. Al final de los 80 cambia la política del actor principal (CTNE) con el inicio de la liberalización de las telecomunicaciones (que se desarrolla en los 90) ▯ Las Mns se desentienden del mercado español, dando lugar a una caída de la producción

- PEIN-II (1988-90) ▯ 574 proyectos de poca envergadura de la industria nacional

Se estabiliza la producción en un bajo nivel y se re-orienta hacia la exportación cediendo el mercado interior a las importaciones



El PEIN, cuyo coste se desconoce, resultó en un fracaso como intento de creación de una industria electrónica potente. La electrónica es uno de los segmentos más débiles de la industria española en el momento actual.

Desintervención: Promoción industrial bajo cambios regulatorios

▮ Automóvil

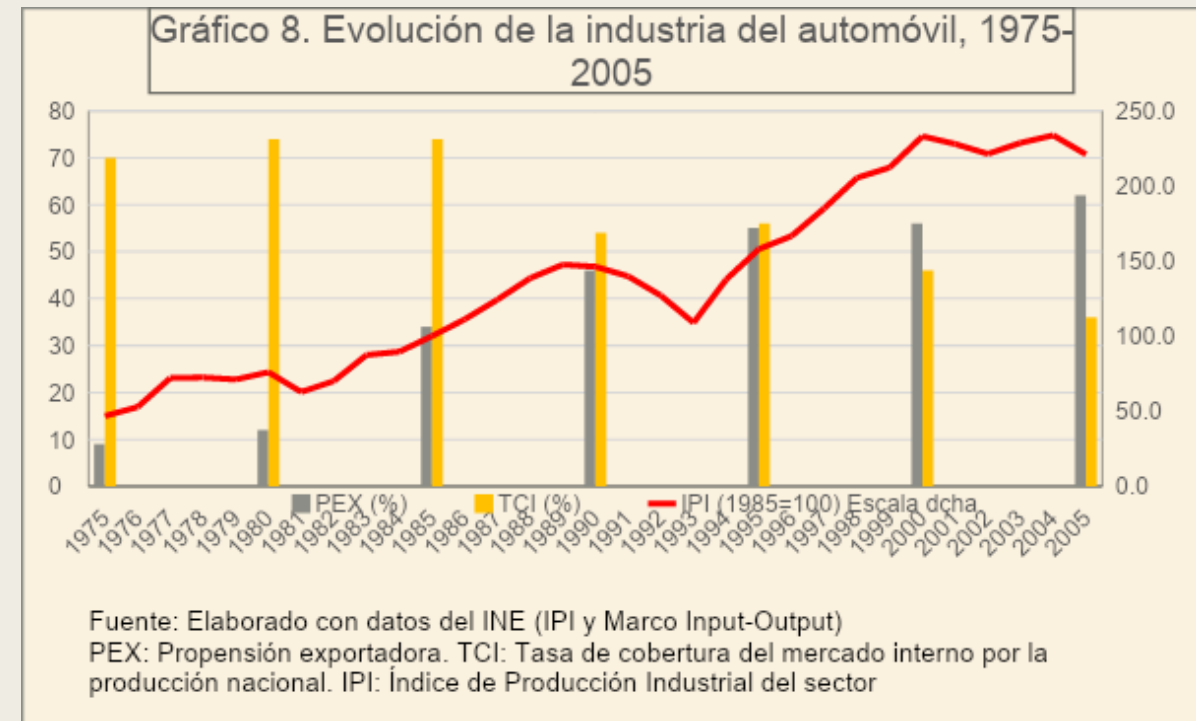
- Instalación de Ford (1972) y General Motors (1979) ▮ Cambio regulatorio + Ayudas fiscales y financieras (Industrias de Interés Preferente)
- Cambio regulatorio: crear fábricas para el mercado mundial
 - Reducción del grado de nacionalización de los vehículos fabricados en España al 50 o 55%
 - Autorización de importaciones compensada con exportaciones (65% de la producción): saldo comercial positivo
- Cambio tecnológico: Automatización y desintegración vertical
- 1979-1984 ▮ la regulación se extiende a toda la industria
 - ▮ Se añaden exenciones arancelarias a la importación de componentes y se suprimen contingentes

Desintervención: Promoción industrial bajo cambios regulatorios

Automóvil

Resultados:

- La producción se multiplica por cinco
- Orientación al mercado mundial:
 - La PEX pasa del 9 al 62%
 - La TCI pasa del 70 al 36%
- Se mantienen los constructores extranjeros y aparecen multinacionales españolas en la industria auxiliar



Desintervención: Promoción industrial bajo las compras públicas

■ Ferrovial Modernización de los ferrocarriles

- Desdoblamiento y electrificación de líneas de RENFE y FEVE
- Ampliación de ferrocarriles suburbanos: Metro de Madrid, Valencia, Bilbao
- Ferrocarriles autonómicos: Cataluña, Euskadi, Valencia, Mallorca
- Alta velocidad Madrid-Sevilla (1992)

■ Compras públicas de material construido en España

la industria se reestructura convirtiéndose en un oligopolio

- Dos grandes empresas nacionales: CAF (Metro y Cercanías) y Talgo (larga distancia)
- Tres multinacionales: GEC Alsthom (trenes de alta velocidad), Siemens (lanzaderas alta velocidad) y Adtranz (ingeniería y material eléctrico de tracción)

Estas 5 empresas absorbieron a la mayor parte de los productores nacionales

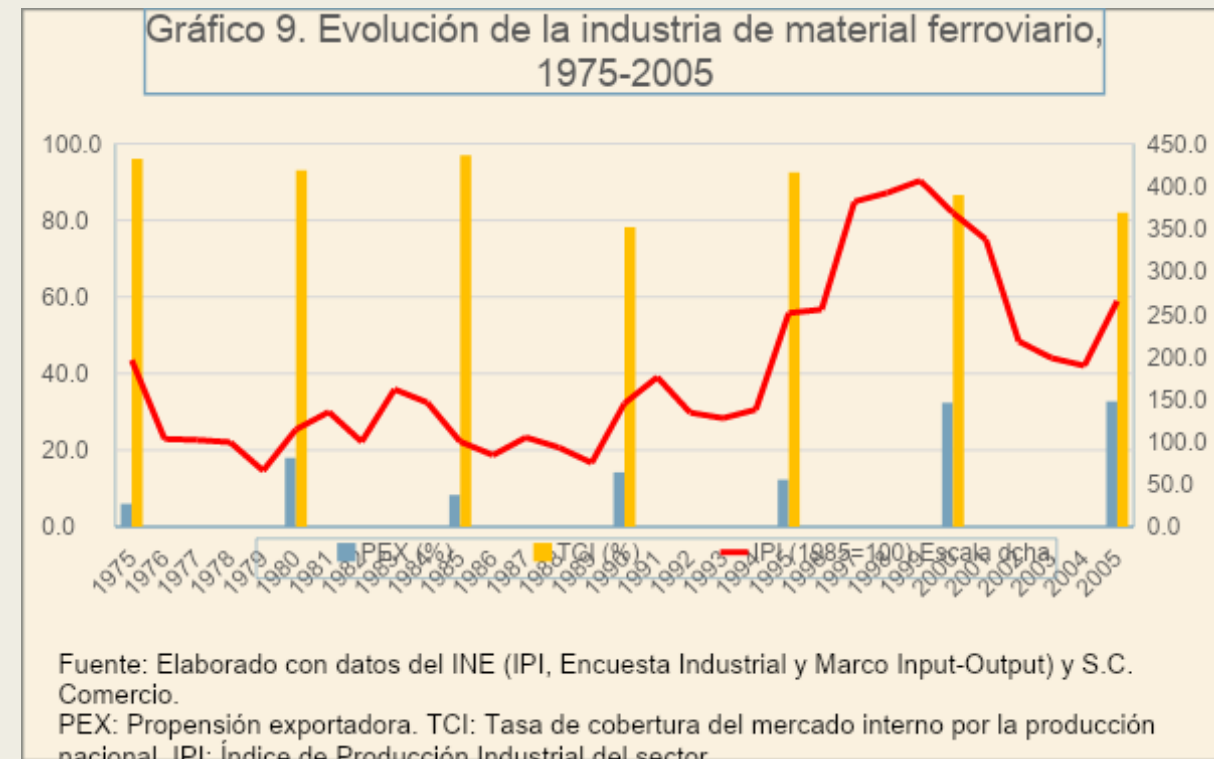
90%

producción

Desintervención: Promoción industrial bajo las compras públicas Mat. Ferroviario

■ Resultados:

- Producción regular y creciente
 - Dominio del mercado interior
 - Proyección exportadora: todos los fabri-cantes se configuran como productores para el mercado mundial
- Las filiales de Mns especializando sus factorías en unos pocos productos (locomotoras, mantenimiento, motores, convertidores)
 - Las españolas creando filiales en el exterior para fabricar trenes completos (Suburbanos y Alta Velocidad)



Desintervención: Política tecnológica

■ Desarrollo:

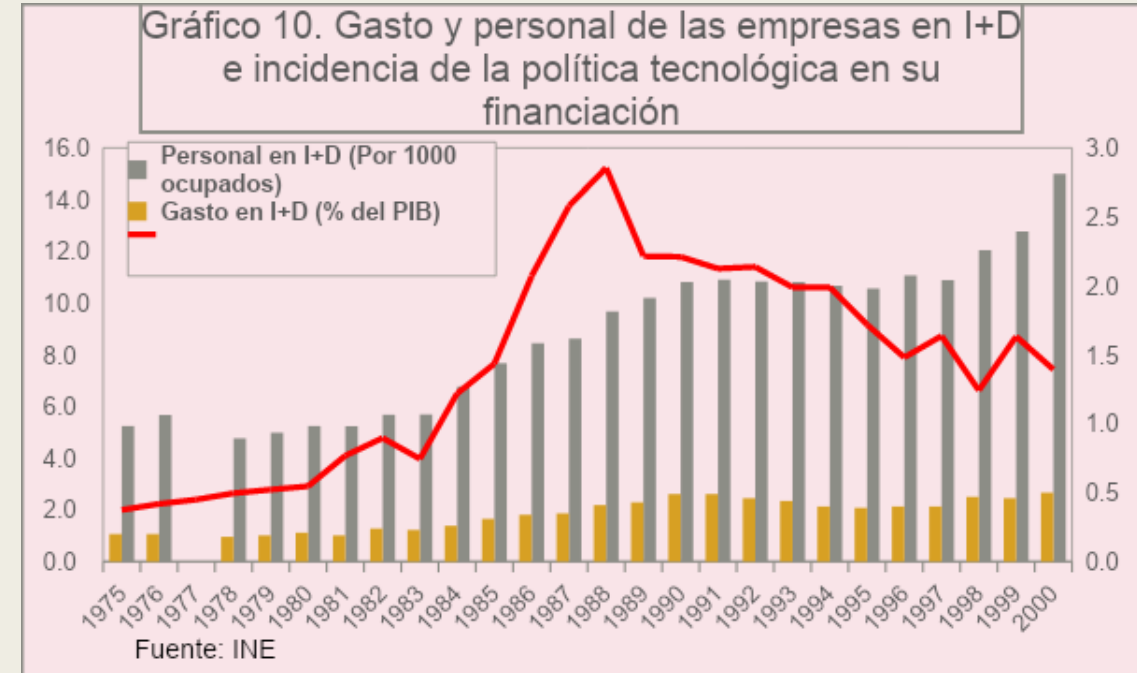
- 1968 [?] Planes Concertados de Investigación (Relación Ciencia-Industria) [Eficacia muy limitada]
- 1977 [?] CDTI (Financiación crediticia de proyectos empresariales de I+D)
- 1985 [?] Primer programa M^º Industria de subvenciones a la I+D (Electrónica) [?] Se generaliza en los años siguientes hacia todas las Direcciones Generales (Sectoriales) del Ministerio [?] En los 2000 se integran en el Plan Nacional de I+D
- 1978 [?] Reforma del Impuesto de Sociedades (equipara el tratamiento de la I+D con el de la importa-ción de tecnología)
- 1992 [?] Ley del Impuesto de Sociedades (potencia los incentivos fiscales a la I+D)

Se completa así un sistema de incentivos: Crédito / Subvenciones / Gasto Fiscal

Desintervención: Política tecnológica

■ Resultados:

- Impulso del nº de empresas con I+D [540 en 1985, 2.129 en 2000] y del gasto y empleo
- Extensión de la I+D hacia las Pymes y de la industria a los servicios
- Pero se mantiene la endeblez relativa del tejido empresarial innovador [Convergencia
- Resultados microeconómicos:
 - Adicionalidad positiva [aumento del gasto]
 - Mejora de la capacidad de aprendizaje
 - Política arrastrada por la demanda [no se orienta el desarrollo tecnológico ni se reduce la dependencia tecnológica del país]



■ Coste (1975-2000):

0,04% del PIB

Desintervención: Incentivos regionales

■ Desarrollo:

- Continuidad hasta 1985 de la política regional del franquismo (desde 1964 [?] Polos de Desarrollo, Polígonos y Zonas de Preferente Localización Industrial, Grandes Áreas de Expansión Industrial) [?] 1975-1985: a las preexistentes se añaden Extremadura, Castilla la Vieja, Castilla La Mancha, El Ferrol, la Bahía de Cádiz y Sagunto
- A ello se añaden, desde 1983 las Zonas de Urgente Reindustrialización (Asturias, Barcelona, Cádiz, El Ferrol, Vigo, Madrid y Nervión [Vizcaya]) [?] Todo el territorio nacional es susceptible de incentivos
- 1985: Ley de Incentivos Regionales (adaptada al acervo comunitario). Entra en vigor en 1988 [?] Elimina la proliferación instrumental / Su aplicación es territorialmente selectiva (11 regiones de menor nivel de renta) / Extiende los incentivos hacia los servicios, sobre todo turísticos, además de la industria

Desintervención: Incentivos regionales

■ Resultados (1978-1985)


- 4.446 proyectos de inversión ☐ tres veces más que entre 1964 y 1977)
- 5.517 millones € de inversión nominal prevista ☐ El tamaño medio de los proyectos fue un 85% inferior al de la época del franquismo en términos reales
- Empleo medio previsto: 26,8 trabajadores por proyecto ☐ un 74% inferior al de la etapa franquista
- Incidencia sobre la inversión industrial: 12% entre 1978 y 1985
- Coste máximo de las subvenciones: 0,06% del PIB del período

■ Resultados (1988-2000)

- 8.975 proyectos de inversión ☐ dos veces más que en el período anterior
- 24.645 millones € de inversión nominal prevista ☐ El tamaño medio de los proyectos fue un 17% inferior en términos reales al del período anterior
- Empleo medio previsto: 17,6 trabajadores por proyecto ☐ un 35% inferior al del período precedente
- Incidencia sobre la inversión industrial: 7,6% entre 1988 y 2000
- Coste máximo de las subvenciones: 0,08% del PIB del período

Conclusión ☐ Pérdida de eficiencia en la política

Conclusión general

- En el último cuarto del Siglo XX, en España se asiste al final del intervencionismo estatal en la industria (que surgió en 1907 durante el gobierno de Antonio Maura)
- Se trata de un proceso contradictorio orientado por la desregulación, la privatización y la desintervención. Las ayudas públicas se reducen drásticamente y se transita hacia políticas basadas en regulaciones y en ayudas horizontales poco potentes
- Aunque hay algunos éxitos industriales (automóvil, material ferro-viario) se  versión industria electrónica)

No pudo frenarse así la desindustrialización