



INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA

CUADERNOS ECONOMICOS

Número 63, 1997

ASPECTOS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Presentación
Sergi Jiménez-Martín

Demanda de trabajo, desempleo e instituciones

Los efectos de la inmigración sobre la demanda relativa de trabajo cualificado vs. poco cualificado: evidencia para España
Juan J. Dolado, Juan F. Jimeno y Rosa Duce

Los efectos del salario mínimo sobre el empleo de adolescentes, jóvenes y mujeres: evidencia empírica para el caso español
Inmaculada González Güemes

Desempleo: la interacción del nivel de formación y del marco institucional del mercado laboral
Alicia Adserà y Carles Boix

Diferencias salariales: sector, educación y sexo

Salario y productividad sectorial: ¿existe evidencia de un comportamiento dual?
Melchor Fernández y Víctor Montuenga

Educación e ingresos en el mercado de trabajo español
María Jesús San Segundo

Causas y consecuencias del abandono voluntario del puesto de trabajo en la mujer
Pedro Jesús Hernández Martínez

Contratación y movilidad

Economía y derecho del trabajo: las reformas laborales de 1994 y 1997
Miguel Angel Malo y Luis Toharia

Análisis de la simultaneidad de altas y bajas con datos de empresas
Carlos García Serrano y Miguel Angel Malo

Metodología

Imputación de datos censurados mediante redes neuronales: una aplicación a la EPA
Teresa Villagarcía y Alberto Muñoz

Oporto del Olmo, Antonio. "Comentarios acerca de la evolución de la industria y la política industrial de 1986 a 1996". *Revista Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 1997, núm. 766, págs. 89-102

COMENTARIOS ACERCA DE LA EVOLUCION DE LA INDUSTRIA Y LA POLITICA INDUSTRIAL DE 1986 A 1996

*Antonio Oporto del Olmo**

El sector industrial, que tradicionalmente ha sido objeto de viva controversia tanto en el terreno de la política, como entre los economistas, era uno de los que planteaban más incógnitas en relación con la integración de España en la Europa comunitaria. Factores como la crisis industrial que precedió al ingreso de España en la CEE, la desaparición de barreras comerciales y el desmantelamiento del conjunto de intervenciones y subvenciones que implicaba la aceptación y adaptación al acervo comunitario, el desfase tecnológico, o la falta de competitividad y la obsolescencia de algunas industrias parecían obstáculos difíciles de salvar. En el balance de los diez años transcurridos desde la adhesión, puede observarse un panorama de luces y sombras, que son analizadas detalladamente en el presente artículo. Asimismo, se analizan las diferentes etapas que ha atravesado la política industrial española en el último decenio.

Palabras clave: integración europea, sector industrial, política industrial, reconversión industrial, desarrollo y cambio tecnológico, desregulación, empresas públicas, privatización, España, 1986-1996.

Clasificación JEL: F02, L50, O30.

1. Evolución de la industria española desde el ingreso en la Comunidad Económica Europea

La industria española ha sido, tradicionalmente, un tema de viva controversia tanto en el terreno de la política, como entre los economistas. Hubo una época en la que el desarrollo económico se equiparó a los procesos de industrialización, e incluso todavía hoy las grandes potencias económicas se asimilan a las economías con un nivel de industrialización más alto. Efectivamente, a diferencia de la agricultura, la construc-

ción o los servicios, la industria de un país tiende a relacionarse más con conceptos como el poder nacional o la soberanía. La penetración extranjera en la industria, el carácter nacional de la misma, o la existencia de multinacionales propias son asuntos de permanente debate, por tan sólo citar algunos ejemplos.

El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) vino precedido de algo más de una década de crisis industrial motivada tanto por las crisis energéticas de los setenta, que cambiaron los precios relativos de las materias primas energéticas, como por otros *shocks* de oferta, de los que el más sobresaliente fue el incremento continuado de los costes laborales. Todo ello configuró, a primeros de los ochenta,

* Doctor en Economía. Técnico Comercial y Economista del Estado (en excedencia).

ta, un sector industrial falto de competitividad y desfasado tecnológicamente. Las reconversiones industriales propias llevadas a cabo por las empresas y las dirigidas por la Administración a partir de finales de los setenta tuvieron como objetivo adaptar las estructuras productivas de las empresas a las nuevas condiciones de coste de los factores productivos. El ingreso en la Comunidad Europea conllevó la aceptación y adaptación al acervo comunitario, lo que tuvo como consecuencia, además de la desaparición de barreras comerciales, el desmantelamiento de un conjunto de intervenciones y subvenciones que habían influido de manera notable en el desenvolvimiento de los mercados. Sectores productivos que se habían orientado a la regulación, (valgan como ejemplo los beneficiarios de las nada neutras desgravaciones fiscales a la exportación), tuvieron que adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias. No faltaron cantos de sirena que veían en la entrada en el mercado común un proceso de agravamiento del proceso desindustrializador iniciado en los setenta.

Transcurridos diez años de pertenencia a la Unión Europea la industria española ofrece un panorama con luces y sombras, que se intentarán desgranar a lo largo de este artículo.

En algunos aspectos, España ha continuado las tendencias registradas en el resto de la Unión Europea. Así, la caída del peso de la agricultura y el crecimiento de los servicios, además de constituir una tendencia secular, son comunes al resto de las economías comunitarias. Sin embargo, otros factores son distintivos de España; en particular, el subsector de manufacturas ha visto caer su participación en términos reales en el PIB desde el 17,5 por 100 en 1986 hasta un 16,5 por 100 en 1996, un valor situado notablemente por debajo de la mayoría de registros comunitarios.

Las manufacturas han tenido que hacer frente a la competencia internacional en un contexto de apertura exterior, y no siempre han podido hacer frente a los aumentos de costes laborales y a la rigidez a la baja de los precios de productos intermedios de sectores más protegidos de la competencia exterior. La consecuencia fue, muchas veces, un empeoramiento de márgenes que llevó al cierre de más de una empresa manufacturera en

España. Diversas investigaciones corroboraron esta tendencia singular de la industria española¹.

Un aspecto controvertido es el que se refiere a la reducción del sector industrial en su aportación al PIB durante los diez últimos años. En efecto, el análisis de magnitudes nominales sugiere que el sector industrial ha bajado drásticamente su contribución al PIB, mientras que la consideración de magnitudes reales, ajustadas por deflatores de precios sectoriales, sugiere que la industria ha perdido peso sólo ligeramente en el PIB. Ello se debe a que los precios han registrado tendencias muy dispares en el sector servicios y en la industria.

Los servicios, más protegidos en general de la competencia, han sido capaces de trasladar los aumentos de los costes a los precios, por lo que la inflación de los mismos ha sido notablemente superior a la de los bienes industriales. Estos últimos, sometidos a la competencia internacional, han sido incapaces de repercutir los aumentos de costes a los precios, una tendencia agravada con frecuencia al ser precio-aceptantes. Incluso, han llegado a registrarse descensos del nivel de precios industriales en algunas rúbricas específicas. Esta inflación dual ha caracterizado a la economía española desde 1986. Por ello, algunos investigadores han llegado a sugerir que la terciarización de la economía española es más un fenómeno nominal que real².

Lo que no admite discusión es la pérdida de empleo industrial a lo largo de los diez últimos años, habiéndose pasado del 24 por 100 en 1985 al 20 por 100 del total de personas ocupadas en 1996. En el empleo, la terciarización de la economía española no admite discusión.

Diversas investigaciones han tratado de comprobar el grado en que converge la estructura industrial española con la del resto de la Unión Europea. La mayoría de estos estudios se han realizado en relación con el subsector de manufacturas, que es el que más intensamente ha experimentado un aumento de la competencia. Las conclusiones de estas investigaciones apuntan

¹ Ver MARTIN, C. (1995): «La industria española: problemas estructurales y coyuntura actual», *Papeles de Economía Española*, número 62.

² PEREZ, F.; GOEHRICH, F. J. y MAS, M. (1996): *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones, 1955-1995*, Fundación BBV.

a un dato preocupante, cual es la falta de convergencia o el retroceso de España en lo que se refiere a manufacturas de demanda más dinámica y alto contenido tecnológico. Si bien estas manufacturas han registrado crecimientos en España, éstos han sido menores que en el resto de países de la Unión Europea. Por expresarlo más claramente, la distancia de España con el resto de sus socios europeos es cada vez mayor en lo que a veces se designa como «sectores punta».

Por contra, España ha continuado especializándose en manufacturas de demanda poco dinámica y bajo contenido tecnológico. No obstante, su peso relativo en el total de la producción de manufacturas ha descendido, tendencia análoga a la registrada en el conjunto de la Unión Europea, por lo que en este caso puede considerarse que existe una tendencia convergente. Lo mismo ocurre con los sectores de demanda y tecnología medias, en los que el crecimiento de la rama de material de transporte, en particular de automóviles, ha permitido que España haya mostrado una tendencia convergente con el resto de países de la Unión Europea.

La apertura de España hacia otros países de la Comunidad Europea en 1986 tuvo también como consecuencia cambios en las pautas de demanda. En efecto, aumentó la preferencia por los bienes industriales importados lo que conllevó que, a partir de 1986, se registraran crecientes déficit comerciales en la subbalanza de bienes industriales.

También en los primeros años de pertenencia a la CEE, y hasta 1990, se registraron importantes entradas de capital extranjero en la industria española.

Ello fue consecuencia de la plena incorporación de España a la estrategia europea de compañías multinacionales. Este proceso se plasmó frecuentemente en la venta de empresas, más que en nueva inversión. Los procesos de adquisición se acentuaron al coincidir la jubilación de la generación empresarial de los sesenta con una caída relativa de la rentabilidad de los activos industriales frente a la de los activos financieros, muy favorecida ésta por los altos tipos de interés necesarios para financiar los déficit públicos crecientes.

Otras características seculares de la industria española, como son el reducido tamaño de la empresa industrial o la carencia de

multinacionales propias, no experimentaron grandes variaciones, si bien se establecieron las bases para el desarrollo de algunas multinacionales españolas, más que en el sector industrial en el sector de servicios industriales, como puede ser la telefonía o la electricidad.

La primera década de pertenencia a la Unión Europea supuso el despegue definitivo de las investigaciones aplicadas de la Teoría de la Organización Industrial en España. Esta rama especializada de la microeconomía, que tiene por objeto el estudio de la estructura particular de los mercados y de las conductas de los agentes económicos en los mismos, fue un campo en el que convergieron docentes de las cátedras de Estructura Económica, especialidad hispana de indudable influencia institucionalista e historicista, y también de las cátedras de Teoría Económica. Como consecuencia de ello, los estructuralistas investigaron con más rigor microeconómico y los teóricos aplicaron con un sentido más pragmático sus modelos de competencia imperfecta. El resultado de todo ello ha sido un mayor conocimiento de la estructura industrial española. Tal vez el profesor García Delgado y el profesor Segura representen esos dos polos, estructuralista y teórico, que han permitido, a través de los programas de investigación desarrollados, el despegue definitivo de la economía industrial en España.

Sin embargo, la economía industrial también se ha beneficiado durante estos años del progreso de la investigación en el ámbito de la economía de la empresa y, en este sentido, diversos estudios de Michael Porter alcanzaron un alto nivel de difusión intelectual en el estamento gerencial de las empresas industriales. La competencia obliga a las empresas industriales a establecer estrategias para definir sus ventajas competitivas sobre las demás empresas actuantes en el mercado. Este principio de gestión fue el origen del desarrollo de un instrumental de análisis competitivo sencillo y de gran atractivo por parte de Porter, y que fue rápidamente absorbido, adaptado y comercializado por compañías consultoras, que también en España iniciaron un rápido despegue comercial a partir del ingreso de España en el mercado común. La gran empresa industrial española, enfrentada a la competencia internacional, hubo de redefinir su

estrategia y un signo del cambio de los tiempos fue el desarrollo de consultoras que ayudaron a elaborar planes estratégicos de adaptación al nuevo escenario europeo. En la actualidad, la inmensa mayoría de empresas industriales españolas ha internalizado la función estratégica en la conducción de su negocio, como la función clave de síntesis del conjunto de informaciones del entorno y de las acciones a desarrollar por la empresa para aumentar su competitividad.

Durante estos diez años de pertenencia a la Unión Europea, la empresa industrial española también fue asimilando e incorporando a sus sistemas de gestión las mismas herramientas que el resto de las empresas europeas. Tanto la informática de gestión como la informática de producción o el desarrollo de funciones tales como la logística, que no solamente las compras, los recursos humanos, que no tan sólo el personal, o las finanzas, que no la administración y contabilidad a secas, empezaron a ser parte integral de los esquemas de organización y gestión de la industria española. Las empresas multinacionales instaladas en España contribuyeron de manera considerable, y poco estudiada, a la difusión de los modernos sistemas de gestión. En efecto, algunas de estas empresas, ya fueran industriales (ITT - Standard, varias del automóvil) o de servicios (auditoras y consultoras) fueron semilleros de directivos industriales que contribuyeron a trasladar técnicas de gestión modernas a otras partes del tejido industrial. En este mismo sentido, el despegue definitivo y gran desarrollo de las escuelas de negocios (IESE, ESADE, Instituto de Empresa, OEI, etcétera) contribuyeron a paliar las deficiencias que, en materia de formación empresarial, ofrecían las universidades. Con todo ello, el desarrollo de las empresas industriales dejó de ser un problema de recursos de gestión adaptados a los tiempos. En definitiva, los diez primeros años de pertenencia a la Unión Europea fueron claves en el desarrollo de los servicios internos y externos asociados a la gestión de la empresa industrial.

2. Una década de debates sobre política industrial

La década transcurrida ha sido propicia en debates sobre política industrial entre agentes sociales y políticos. La definitiva

incorporación de España a la Comunidad Europea conllevó el desmontaje de intervenciones y subvenciones estatales que se habían ido ingeniando y acumulando en el pasado, tanto en el ámbito de la política comercial (aranceles, contingentes, subvenciones a la financiación de exportaciones, etcétera) como de la política fiscal (sesgos del ITE frente a la neutralidad del IVA, instaurado el 1 de enero de 1986). Coincidió este desmontaje de tendencia liberalizadora con el auge de ideas denominadas neoliberales que, con origen en la Administración Reagan en Estados Unidos, y en los gobiernos Thatcher en el Reino Unido, impregnaron las ideas de economistas y políticos a partir de principios de los ochenta. Vistas en perspectiva, las ideas neoliberales pretendieron devolver al mercado su capacidad autorregulatoria y de asignación de recursos frente al intervencionismo y dirigismo del Estado. Mas allá de esto, el neoliberalismo pretendió atajar los supuestos excesos del Estado del bienestar.

No es fácil distinguir entre el liberalismo sobrevenido de la incorporación a la Comunidad Económica Europea y las dosis de liberalismo económico propio de las diferentes Administraciones socialistas en la gestión de la política industrial, pero lo cierto es que en la segunda mitad de los ochenta y hasta aproximadamente 1992 existieron críticas contra la gestión socialista acusándola de pasividad en materia de política industrial. Ello fue el origen de propuestas de «políticas industriales activas» de difícil definición y concreción por la variedad de ponentes que se apuntaron a esta corriente.

Puede que las alternativas a la política industrial oficial fueran una reacción a la destrucción creadora que supuso la entrada en el Mercado Común. Evidentemente, hubo una destrucción sin paliativos que fue la de empleos industriales, por lo que puede entenderse la adscripción de los sindicatos a esta corriente. Los mismos se han mantenido hasta la fecha, al menos en la teoría, partidarios de la empresa pública y de las iniciativas estatales. Interpretación distinta debe aplicarse a sectores empresariales que también se apuntaron a esta idea. Los años de tradición intervencionista maleducaron, tal vez, a algunos sectores y empresas. El dismantelamiento de los artificios de intervención y subvención generó una reacción en

contra de algunos de estos sectores. La política industrial oficial dejó claro que la Administración no podía sustituir a la empresa precisamente en emprender y, de alguna manera, insistió siempre en que las responsabilidades de unos y otros eran diferentes³. Como en todo debate, la simplificación de las posiciones del adversario conduce a la degradación y al empobrecimiento del mismo. La frase «la mejor política industrial es la que no existe» atribuida al gobierno, y que éste siempre rechazó haber formulado, simplificó más allá de la realidad la política industrial de los gobiernos socialistas.

Como es habitual, las tentaciones intervencionistas acompañaron a otros ejecutivos, distintos del estatal. De esta manera, muchas comunidades autónomas empezaron sus experiencias de promoción industrial y apoyo empresarial en sus respectivos territorios. Se crearon empresas públicas de ámbito autonómico, y el activismo reclamado de la Administración central se ejerció libremente por los gobiernos regionales en una carrera a veces desaforada de creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo en sus respectivas comunidades autónomas. De esta manera, más de un gobierno regional pasó a subvencionar actividades empresariales de dudoso porvenir en nombre del activismo y del empleo. Es de destacar que, a diferencia de otros países en los que el activismo en política industrial se ha ejercido también en nombre de los consumidores a través de políticas de competencia, en España la política industrial activa de las comunidades autónomas se practicó, independientemente del partido gobernante, en nombre del empleo local.

En cualquier caso, debe ponerse de manifiesto que el período considerado no fue fácil para la industria. Las rentabilidades de la inversión industrial difícilmente podían competir con la de inversiones financieras de bajo riesgo como la deuda pública, o con inversiones especulativas como las inmobiliarias. En estas últimas, el riesgo está considerablemente mitigado en España por la ley del suelo y la rigidez a la baja de los precios de activos inmobiliarios, que se fijan en un mercado de sospechosa imperfección.

³ Véase como ejemplo ARANZADI (1993): «Competitividad y Política Industrial», *El País* del 24 de junio.

España no empezó a expandir su particular Estado del bienestar sino hasta comienzos de los ochenta, y los socialistas fueron responsables de buena parte de la expansión de las prestaciones sociales y de los gastos en infraestructuras propios de un Estado moderno. Es curioso que cuando en España apenas se llevaban consumidos unos pocos años con Estado del bienestar comenzara el cuestionamiento del mismo. El esfuerzo financiero público asociado a la edificación del Estado del bienestar en España fue excesivo, y prueba de ello fue también el rápido crecimiento de la deuda del Estado y de los déficit corrientes. El desahorro público estuvo claramente en el origen del alza y la distorsión de los tipos de interés, que puso el listón de las rentabilidades esperadas demasiado alto para un sector como el industrial, en el que los mayores riesgos demandan, en general altas retribuciones. No me consta que nadie haya realizado el cálculo de estimar cuáles hubieran sido los déficit públicos, en caso de que al menos una parte significativa de las infraestructuras nuevas se hubieran financiado con fondos privados. Tal vez así el perjuicio ocasionado a la inversión industrial hubiera sido menor.

La apertura de los mercados financieros supuso para España, en la segunda mitad de los ochenta, un notable volumen de inversiones financieras que tendieron a elevar el precio de activos subvalorados. La puesta en valor al alza de los mismos en un contexto internacional de subidas generalizadas en los mercados de capitales supuso la aparición en España, al igual que en otros países de fenómenos de enriquecimiento rápido, algo realmente inusual en inversiones a largo plazo de la industria. Esta burbuja especulativa, denominada en España «cultura del pelotazo», ocasionó indudablemente un daño fundamentalmente cultural a la industria, en donde el tesón a medio plazo y la perseverancia del empresario en el tiempo son la clave fundamental del éxito.

Quizá en este contexto haya de entenderse una categoría de política industrial genuinamente española, que comenzó a proponerse a primeros de los noventa, denominándose de «apoyo a la economía productiva», y que debe entenderse como una segunda versión de las políticas industriales activas. Sus conte-

nidos son difíciles de definir, pues tuvo su origen en discursos políticos; no obstante, parece que pretendió presentarse como una política industrial capaz de compensar los sesgos negativos de la política económica general hacia la actividad industrial. Nuevamente, la simplificación excesiva impide una discusión más profunda de esta idea a la que, como es normal, se apuntó rápidamente toda la clase política y todos los agentes sociales, hasta hacer de ella más un eslogan que una base de desarrollo para la política industrial.

3. Etapas de la política industrial en España

Las políticas industriales formuladas desde el ingreso en la Comunidad Económica Europea pueden clasificarse en cuatro etapas (ver Esquema 1):

1. Período de adaptación a la europeización de decisiones, 1986-1988 (ministro Croissier).
2. Formulación de una política industrial por la competitividad, 1988-1993 (ministro Aranzadi).
3. La política industrial de entorno y hacia la empresa, 1993-1996 (ministro Eguiagaray).
4. La política industrial de ejes prioritarios, desde 1996 (ministro Piqué).

Pasamos a comentar brevemente las mismas.

Adaptación a la europeización de decisiones (ministro Croissier)

La política industrial se ocupó, desde comienzos de los años ochenta, de los procesos de reconversión industrial. Los mismos se caracterizaron por drásticas reducciones de capacidad en sectores maduros, que conllevaron la inyección de fondos públicos, previo acuerdo con los sindicatos sobre el coste y detalle de las reducciones de plantilla. Las políticas horizontales existían, pero siempre estuvieron en un discreto segundo plano de la política industrial. Con motivo del ingreso en la Comunidad Europea, el margen de maniobra de la política industrial se redujo, al tener que ser acordada en el seno de la misma, por lo

ESQUEMA 1

ETAPAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN ESPAÑA DESDE LA ADHESIÓN A LA CEE

1. **Período de adaptación a la europeización de decisiones en la política industrial, 1986-1988.**
 - Procesos de reconversión industrial:
 - Siderurgia.
 - Construcción naval.
 - Minería del carbón.
 - Empresas de defensa con pérdidas crónicas.
 - Aumento de las competencias comunitarias, encaminadas a la implantación del Mercado Único.
2. **Formulación de una política industrial por la competitividad, 1988-1993.**
 - Actuaciones normativas tendentes a modificar el marco institucional:
 - Ley de Industria.
 - Ley de Ordenación del Sector Petrolero.
 - Programas de promoción industrial de carácter horizontal.
 - Programas sectoriales:
 - De carácter permanente (quedan limitadas a intervenciones en aquellos sectores que, como el energético, precisen la instrumentación de mecanismos de regulación por imperativos de eficiencia).
 - De carácter excepcional y transitorio (políticas de ajuste estructural que, de acuerdo con los requisitos de la CE, deben ir orientadas a alcanzar unos objetivos de competitividad en los plazos fijados; son los casos de la construcción naval, minería del carbón, etcétera).
3. **Política industrial activa, de mejora del entorno y de apoyo a la empresa, 1993-1996.**
 - Publicación del *Libro Blanco de la Industria*.
 - Principales medidas adoptadas:
 - Plan Renove.
 - Ley 5/1995 de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas (*golden share*).
 - Plan de ayudas a SEAT.
 - Ordenación del sector eléctrico.
4. **Política industrial de adaptación de las estructuras industriales, desde 1996.**
 - Ejes prioritarios:
 - Mejora del entorno empresarial.
 - Consolidación de la competencia.
 - Actuaciones específicas de fortalecimiento de la competitividad industrial.
 - Política de privatizaciones.

que puede hablarse de una europeización de las decisiones de política industrial.

De una parte, el grado de autonomía se redujo sustancialmente en las políticas de reconversión. El control en algunas de

ellas, como la siderúrgica o la de la construcción naval, por parte de la Comisión pasó a ser un elemento que influyó de manera importante tanto en el diseño, como en los pactos que sustentaron las reconversiones industriales a partir de 1986.

Un segundo grupo vino configurado por las crecientes competencias supranacionales a nivel comunitario en las políticas más directamente relacionadas con la consecución del mercado interior fechado para 1992, y que fue el horizonte de la Comunidad durante la segunda mitad de los ochenta y hasta ese mismo año. La gran capacidad de vigilancia, control o iniciativa de la Comunidad en materias tales como la política de competencia, la armonización técnica o las políticas de certificación, mermó notablemente la tradicional autonomía de la política industrial española, y cambió la manera de hacer política industrial del Ministerio de Industria. El mismo debió acostumbrarse a la dinámica multilateral y compleja de Bruselas, a fin de defender y hacer valer los intereses de la industria española. También debió enfrentarse la Administración española a la apertura de largos expedientes por parte de la Comisión tanto en contra de empresas españolas, como de la propia Administración. Con todo ello, el Ministerio de Industria experimentó un cierto cambio cultural, pues en pocos años tuvo que negociar su parte correspondiente del Acuerdo de Adhesión y, casi sin respiro, ejecutar la adaptación normativa conducente al Mercado Único.

La influencia comunitaria enseñó también que las autoridades nacionales tenían un margen de maniobra más amplio en políticas orientadas a la consecución de objetivos soportados por la estrategia industrial comunitaria, tales como el fomento de la innovación tecnológica, la promoción de la pequeña y mediana empresa, la política regional o el medio ambiente, por citar tan sólo las más importantes.

Formulación de una política industrial por la competitividad (ministro Aranzadi)

El ministro Aranzadi consideró que la política industrial de su departamento seguía la línea marcada en la Comunidad Europea. Esto quería decir que la misma incluía un conjunto de ini-

ciativas que podían agruparse en tres epígrafes: actuaciones normativas tendentes a modificar el marco institucional, programas de promoción industrial de carácter horizontal y políticas sectoriales.

Dentro de las actuaciones normativas realizadas bajo su ministerio destacaron las Leyes de Industria y la Ley de Ordenación del Sector Petrolero. La primera de las mismas tuvo como objetivo dotar a la industria de un marco global de referencia ante la obsolescencia de la legislación vigente, prolija y dispersa, tras el ingreso en la Comunidad. La Ley de Industria es todavía hoy la norma básica de aplicación generalizada para el conjunto de la Administración pública y es, además, la legislación aplicable en el ámbito de la Administración del Estado y, en defecto de legislación específica, de las comunidades autónomas. Esta ley establece el marco normativo de la política industrial acorde con el principio de libertad de mercado y libre competencia, y con la interpretación comunitaria de dichos principios. Asimismo, establece el principio de unidad del orden económico nacional y de libre circulación de mercancías compatibles con las actuaciones parciales de las comunidades autónomas.

De otra parte, la ley de Ordenación del Sector Petrolero supuso la adaptación jurídica del sector a los criterios de mercado y competencia de la Comunidad Económica Europea. La liberalización del sector de hidrocarburos se realizó de una manera dosificada y discrecional con el objetivo, oficialmente inconfesable, de permitir el despegue empresarial y la privatización gradual de las empresas públicas. La relación entre el sector petrolero y la Hacienda del Estado había sido siempre estrecha debido a lo voluminoso de los gravámenes que se recaudan en la distribución de derivados del petróleo. La liberalización gradual del sector supuso la entrada de compañías petroleras del exterior en España, llegándose a registrar la adquisición de un paquete significativo de una petrolera privada española. Sin embargo, resulta difícil valorar en qué medida la liberalización petrolera benefició al consumidor debido a la intervención del Estado en los precios y a la repercusión en los mismos de las variaciones del mercado internacional de

crudos. Para un consumidor observador, el modelo de competencia establecido por la liberalización en las gasolineras es el de duopolios regionales, en el mejor de los casos. La competencia existe, pero el precio de los productos no parece ser una arma comercial. Si lo son la marca y el servicio asociado a las mismas.

El segundo apartado de la política industrial de Aranzadi eran los programas de promoción industrial de carácter horizontal, que se concebían como un marco de estímulos e incentivos para que las empresas industriales, independientemente de su adscripción sectorial, actuasen de forma más intensa sobre los factores que condicionan su competitividad. Las políticas horizontales existen en casi todos los países industrializados y, en general, resulta difícil realizar un balance de las mismas. Si bien existen indicadores parciales, no hay en principio, baremos de aceptación general que permitan medir su eficacia. En general se está de acuerdo en que sus principales destinatarios son las PYMES. Además, su carácter asectorial influye en que su percepción por parte de la industria sea mucho más difusa. En términos generales, su existencia no se discute, y lo que tal vez resulta criticable es su perdurabilidad y su aparente falta de renovación.

El tercer epígrafe de la política industrial formulada por Aranzadi es el de las políticas sectoriales. En el mismo distingue dos tipos de actuaciones, las de carácter permanente y las de carácter excepcional y transitorio. Las primeras quedan limitadas a intervenciones en aquellos sectores que exijan la instrumentación de mecanismos de regulación por imperativos de eficiencia, como es el caso de la política energética. Las demás políticas, fundamentalmente las de ajuste estructural (construcción naval, minería del carbón, etcétera), tienen un carácter temporal y, de acuerdo con los requisitos de la CE, deben ir orientadas a alcanzar sus objetivos de competitividad en el plazo fijado.

El debate en torno a una política industrial activa tuvo lugar durante el ministerio de Aranzadi, el cual siempre subrayó las diferentes responsabilidades que competen a las empresas y al Estado en el desarrollo de la competitividad.

La política industrial de entorno y hacia la empresa (ministro Eguiaray)

El período de Eguiaray como ministro coincide con el primer gobierno del PSOE no sustentado por una mayoría absoluta. Durante este período se difunden las propuestas de políticas industriales de apoyo a la economía productiva y, desde la esfera oficial, se pretende dar un nuevo impulso al activismo en materia de política industrial tanto como posible influencia de los socios del gobierno, como consecuencia también de la recesión experimentada por la economía española en 1993. Resultado de todo ello es la formulación de una política industrial más activa, al menos en teoría, que las precedentes. La teoría de esta política se sintetizó en un documento elaborado a partir de múltiples reuniones sectoriales y que se publicó con el título de *Libro Blanco de la Industria; Una política industrial para España; Objetivos y acciones*. Como todos, el *Libro Blanco* es un documento de múltiples enunciados y propósitos, cuya aplicación no siempre es posible en función de las circunstancias políticas. En cualquier caso, este documento se articula en torno a dos puntos: la política industrial de entorno y la política industrial hacia la empresa. El repertorio de acciones contempladas en el *Libro Blanco* es numeroso, aproximándose a las 250, lo que da idea de la voluntad de transmitir una política industrial más activa. No obstante, un análisis pormenorizado de las mismas permite descubrir que muchas de las acciones de política industrial propuestas existían ya, y que de lo que se trataba realmente era de potenciarlas o mejorarlas.

Tres medidas de Eguiaray ilustran el mayor activismo de su política industrial, a saber, el Plan Renove, la Ley 5/1995, aprobada bajo su ministerio y el plan de ayudas a SEAT.

El primer ejemplo de política industrial activa lo constituyen los programas de renovación del parque automovilístico mediante la subvención al precio del vehículo usado de antigüedad fijada. Esta medida de estímulo al consumo de un bien duradero tan ligado al empleo, como el automóvil, alcanzó gran popularidad y es tal vez el ejemplo más visible de una política industrial activista. Lo que se publicita menos es que el Estado es socio de la

industria automovilística en la matriculación de nuevos vehículos debido a la relevancia recaudatoria de los impuestos asociados a la misma. Los sucesivos planes Renove supusieron, en la práctica, una reducción del impuesto neto que grava la matriculación de automóviles.

La Ley 5/1995 estableció el régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas o, dicho de otra manera, consagró el *golden share* del Estado en empresas privatizadas. En efecto, determinadas operaciones mercantiles de carácter estratégico de empresas en las que el Estado hubiera quedado en posición accionarial minoritaria, quedaron sometidas a autorización administrativa previa. Esta medida, de claro signo intervencionista, fue no obstante hábilmente descrita en la exposición de motivos como «la menor intervención pública compatible con el aseguramiento del interés público».

El tercer caso que ilustra la política industrial activa se refiere a la empresa automovilística SEAT adquirida gradualmente en los años ochenta al INI por la multinacional Volkswagen. Dicha empresa, totalmente privada, entró en graves pérdidas y su accionista planteó su voluntad desinversora, por no decir liquidadora, si no se le ayudaba oficialmente en la refluotación. No es que no hubiera habido con anterioridad procedimientos de ayuda del Estado español en el ámbito del derecho comunitario, pero lo cierto es que la disciplina financiera en las empresas públicas había reducido sensiblemente el número de procedimientos. No entraremos aquí en las razones extraeconómicas o económicas que influyeron en la decisión final, el caso es que las ayudas aprobadas, finalmente compatibles, cómo no, con el ordenamiento comunitario, supusieron un ejemplo de activismo en política industrial respecto de situaciones parecidas registradas en el pasado. En efecto, la España de la primera mitad de los noventa aprendió que las multinacionales lo mismo que invierten en un país, desinvierten cuando la rentabilidad no justifica la permanencia de la inversión. Sin embargo, en la mayoría de esos casos previos, la política industrial dejó al mercado la tarea de asignar o, mejor dicho, en este caso, desasignar libremente los recursos.

En el apartado normativo, el ministro Eguiaray fue responsable de la aprobación de una nueva ley eléctrica, que tan sólo ha

estado vigente hasta 1997. Resulta sorprendente y preocupante la discrepancia de ideas que provoca la regulación del sector eléctrico en el arco parlamentario español. Las leyes y regulaciones eléctricas siempre han escapado al consenso y, a pesar de sus voluntariosas denominaciones (marco estable, por ejemplo), siempre han sido objeto de desavenencia entre el partido que gobierna y el de la oposición. De mayor trascendencia financiera resulta la normalización de los balances de las compañías eléctricas, afectados por la moratoria nuclear. La refinanciación de la deuda acumulada durante más de una década se instrumentó mediante su titulización y comercialización, proceso que no fue ajeno a la incorporación de algunas garantías por parte del Estado, el mismo Estado que dejó en suspenso las inversiones en plantas de generación nuclear al comienzo de los gobiernos socialistas. La compleja arquitectura financiera de la titulización de la deuda generada por la moratoria nuclear saneó los balances de las compañías eléctricas afectadas.

La política industrial de adaptación de las estructuras industriales (ministro Piqué)

Tras las elecciones de 1996, se hace cargo del Ministerio de Industria y Energía Josep Piqué. No procede aquí realizar una valoración exhaustiva de un ministerio aún vigente; sin embargo, trataremos de apuntar los rasgos principales que orientan desde entonces la política industrial española. Nos serviremos para ello de un artículo del que es autor Piqué, titulado «Las políticas de adaptación de las estructuras industriales; pasado y presente»⁴. En el mismo, se afirma que la nueva política industrial tendrá tres ejes prioritarios: la mejora del entorno empresarial, la consolidación de la competencia y las actuaciones específicas de fortalecimiento de la competitividad industrial.

El entorno empresarial se refiere a la estabilidad macroeconómica, a la dotación de infraestructuras físicas, tecnológicas o de

⁴ J. PIQUÉ (1997): «Las políticas de adaptación de las estructuras industriales; pasado y presente», *Economía Industrial*, número 308.

recursos humanos, y al marco institucional y empresarial y laboral. La preocupación por el entorno empresarial es, en general, una constante de todos los ministros de Industria. Sin embargo, su garantía es el resultado de la acción del gobierno en el conjunto de la política económica.

La consolidación de la competencia sí es ciertamente un elemento innovador de la política industrial de Piqué. En los sectores regulados, la competencia sólo estuvo moderadamente fomentada por los sucesivos gobiernos socialistas. Diríase que fue prioritaria la consolidación de proyectos empresariales (Endesa, Repsol, Enagás, Gas Natural...) frente a la obtención de las ventajas propias de la competencia para el consumidor. En este sentido, el fomento de la política industrial con el propósito de beneficiar al consumidor es un elemento nuevo de la política industrial. Los gobiernos socialistas introdujeron también competencia, pero de manera selectiva, ocurriendo a veces que el departamento regulador que la introducía no era, a la vez, tutelar de la empresa pública que operaba en el mismo. En este contexto, pueden apuntarse las dos regulaciones del ministro Borrel en transporte aéreo y telecomunicaciones. La concepción ideológica respecto de la competencia del nuevo gobierno es radicalmente distinta de la de los gobiernos precedentes. Así, mientras que para los socialistas la competencia entre empresas era independiente de la titularidad pública o privada de las mismas, para el nuevo gobierno la competencia en el mercado de una empresa española privada con otra pública no ha lugar. De ahí el amplio programa privatizador del nuevo gobierno, en el cual el Ministerio de Industria es el protagonista principal.

El tercer eje de la política de Piqué es el fortalecimiento de la competitividad mediante actuaciones específicas. Así pues, el nuevo gobierno proclama su activismo selectivo ya sea en el ámbito de las políticas horizontales tradicionales, ya sea en los sectores de alta tecnología (aeroespacial, biotecnología, telecomunicaciones...). En esto, e independientemente de la obligada diferenciación retórica de los discursos políticos, no se observan grandes diferencias respecto de gobiernos anteriores. Aún es prematuro hacer consideraciones sobre la severidad o la laxitud

financiera con la que se aplican los ajustes en empresas públicas en pérdidas y de imposible rentabilidad en el medio plazo.

Así pues, los elementos distintivos de la nueva política industrial son el fomento de la competencia en todos los mercados y la privatización como eje fundamental de gestión de la empresa pública todavía existente. En un paquete de medidas de 28 de junio de 1996, el nuevo gobierno elevó a programa político las actuaciones en materia de privatización. En concreto, se comprometió a que la privatización fuera global y totalitaria. Global en el sentido de que abarcaría a todas las empresas susceptibles de venta, y totalitaria en el sentido de que afectaría a la totalidad de la participación estatal, cualquiera que fuera el montante de la misma. Transcurrido casi un año y medio, el gobierno ha acometido 17 privatizaciones, lo que da una idea de la intensidad del proceso. Las colocaciones de los paquetes marginales que el Estado detentaba en empresas como Repsol se han considerado por el gobierno del Partido Popular como una reforma estructural, en la medida en que el Estado ha desaparecido completamente de los órganos de gobierno de las sociedades afectadas.

De la política económica general, además de los frutos de estabilidad generados por una política fiscal continuada de signo más restrictivo a partir de 1994, cabe también destacar el interés y la sensibilidad mayores por la pequeña y mediana empresa.

4. Política industrial de empresa pública y privatizaciones

A lo largo del artículo, hemos obviado hasta este momento entrar en consideraciones extensas sobre la empresa pública y las privatizaciones. El motivo es que se tratan con carácter especial en este apartado. La gestión de la cartera de empresas públicas adscritas al Ministerio de Industria ha sido una de las principales áreas de responsabilidad del mismo. Como es bien sabido, la adscripción particular al Ministerio de Industria, o a otros ministerios, está más relacionada con circunstancias históricas que con criterios de gestión económica. El Ministerio de

Industria era tutelar, en 1986, de la cartera relativamente homogénea del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) y de la heterogénea cartera del Instituto Nacional de Industria (INI).

La cartera del INH dio como resultado dos proyectos empresariales: uno relacionado con el negocio petrolero, Repsol, y otro con el gas, que desembocaría finalmente, a través de Enagás, en un grupo gasístico español en torno a Gas Natural, en cuyo núcleo se encuentran capitales catalanes largamente vinculados a esta actividad. Repsol, por otra parte, es un caso de construcción desde el Estado de un «campeón» nacional. En efecto, los activos empresariales del Estado podrían haber sido liquidados y vendidos fácilmente por partes en el mercado a grupos multinacionales; sin embargo, los gobiernos socialistas optaron por crear un grupo empresarial homogéneo que añadiera valor. Así lo entendieron los mercados de capitales en los que se privatizó gradualmente Repsol, proceso culminado recientemente por el gobierno del Partido Popular. Repsol se exhibe hoy como una multinacional de tamaño mediano en el sector y de nacionalidad española. En otra parte de este artículo nos hemos referido a cómo el proceso de liberalización del sector petrolero estuvo en gran medida sincronizado con la consolidación de Repsol como grupo empresarial.

Mucho más problemática y compleja resultó siempre la gestión de la cartera del Instituto Nacional de Industria. El INI, con una leyenda a cuestas de más de cuatro décadas cuando España ingresó en la Comunidad Económica Europea, había servido a esas alturas para casi todo lo imaginable; desde el desarrollo de sectores básicos para el despegue económico en los años cuarenta y cincuenta, hasta de colchón amortiguador de conflictos sociales durante la transición política, pasando por «hospital de empresas» durante los años sesenta y buena parte de los setenta. A las alturas de mediados de los ochentas al menos existían dos ideas claras en la política industrial del INI. La primera era que ninguna empresa más en dificultades pasaría a engrosar la cartera del INI; la segunda, que el INI debía reducirse mediante lo que se llamó eufemísticamente el proceso de reestructuración de su cartera. Ambos criterios fueron una constante, afortunadamente respetada a lo largo de los gobiernos socialistas.

Visto en perspectiva, puede resultar paradójico que gobiernos precisamente socialistas pusieran tanto empeño en reducir la presencia empresarial del Estado. Resulta al menos curioso comprobar que los dos países de la CEE en donde más profundidad alcanzó el proceso privatizador de los ochenta y mitad de los noventa tuvieran gobiernos de signo contrario, conservador en el Reino Unido y socialista en España.

El INI, creado en 1941, puede que cambiara sus objetivos a lo largo de su historia, pero siempre conservó una característica tal vez poco destacada por los tratadistas, a saber, sus singulares funciones y capacidades financieras. En efecto, el INI vino a ser algo así como un departamento financiero *off-shore* del Reino de España. El INI tuvo capacidad propia para endeudarse, su riesgo equivalía a obligaciones del Estado español, tuvo su *rating* separado del Reino de España y siempre cultivó y mantuvo unos excelentes *records* de cumplimiento de sus obligaciones financieras. Dadas estas características y la histórica necesidad de financiar las pérdidas de su cartera, el INI era una sociedad con una alta propensión al endeudamiento, independientemente de que el mismo se fijara por la Ley de Presupuestos. Cualquier *default* del INI hubiera cuestionado, en paralelo, el crédito del Reino de España en los mercados internacionales.

Sirvan los anteriores comentarios para destacar que la restricción financiera del INI dependía más del criterio que quisieran aplicar sus gestores que de lo establecido por su ordenamiento jurídico, ya que la garantía INI era un potente instrumento financiero capaz de financiar una cartera que, en conjunto, había arrojado pérdidas tradicionalmente.

La política industrial seguida con el INI durante el período socialista se caracterizó por una amplia, que no absoluta, autonomía de gestión de la cabecera del grupo. Ello vino tal vez facilitado por el hecho de que dos ministros, Croissier y Aranzadi «ascendieron» al puesto desde la Presidencia del INI. El conocimiento personal de los equipos gestores puede que influyera en esta delegación que no había sido frecuente en el pasado. Ello influyó también en que se diera una estabilidad de los equipos directivos mayor que en la década precedente.

La reducción de pérdidas del *holding* fue el principal objetivo. Para ello se emprendieron tres tipos de acciones:

- Reconversion y reducción gradual y permanente de empresas con pérdidas crónicas.
- Venta o privatización de empresas que no se consideraban viables en el marco del Grupo INI, pero sí fuera de él.
- Creación de proyectos empresariales para su colocación posterior en el mercado.

Los planes de reconversión afectaron a numerosas empresas, pero tal vez los de mayor envergadura fueron los seguidos, mediante una estrategia gradual, en la minería del carbón (HUNOSA), en la construcción naval y en empresas de defensa con pérdidas crónicas (ENSB, Bazán). Salvo en el caso del acero (Ensidesa, después Corporación Siderúrgica Integral), ninguna de estas empresas se consideró que pudiera alcanzar una viabilidad económica normal para el mercado.

La salida de empresas del Instituto fue continua. El proceso no cabe ser calificado siempre como de privatización, pues hubo empresas que fueron vendidas a otros grupos públicos; así, el *holding* alimentario ENDIASA fue vendido a un precio más que interesante a Tabacalera, controlada por el Patrimonio del Estado. A mediados de los ochenta, dos tipos de empresas tenían un excesivo peso en la cartera del INI. De una parte, empresas de productos intermedios, precio aceptantes, en unos mercados globales de gran ciclicidad. Estas empresas, mal dimensionadas para la competencia internacional, generaban grandes pérdidas en las fases bajas del ciclo y pocas pérdidas o escasos beneficios en la parte alta del mismo. Por ello, fueron de las primeras candidatas a ser vendidas, incluso a precio negativo (OESA, ENFERSA...). Otras no lo fueron a su debido tiempo, como es el caso de Inespal, y el INI hubo de asumir las grandes pérdidas de la misma tras el hundimiento internacional del precio del aluminio que siguió a la caída del muro de Berlín en 1989. Por otra parte, existían empresas de equipamiento industrial en sectores controlados globalmente por grandes multinacionales, en los que la supervivencia de empresas nacionales era más que dudosa. Estas empresas se intentaron vender casi siempre, salvo en aquellos casos en los que el nivel político puso restricción a los

gestores (SEAT, ENASA, MTM, Ateinsa), y siempre lo fueron a precios simbólicos. A primeros de los noventa, el proceso de venta de grandes empresas se ralentizó y, por contra, se fueron vendiendo empresas de menor dimensión (Compañía Transatlántica, Artespaña, etcétera). En algún caso, y ante la inviabilidad de la venta, se optó por la liquidación de la empresa (Adaro).

Hasta aquí nos hemos referido a los procesos de reconversión y a las privatizaciones de empresas que el INI descartaba tener en su cartera; procede tratar ahora la creación de proyectos empresariales. Debe decirse antes que nada que no existieron reglas generales en relación con los mismos, y que en cada caso se definió lo que se consideró la estrategia más adecuada desde el punto de vista del accionista. Visto en perspectiva, el balance y la fortuna de los mismos fueron bastante desiguales. Es evidente que la gran dificultad de gestión del INI, además de la interferencia política mayor o menor de toda empresa pública, era la gran diversidad de los sectores en los que debía defenderse la posición del Estado como accionista. Pasamos, a continuación, a realizar unos breves comentarios del proyecto empresarial de mayor éxito, Endesa. Endesa supo sacar provecho, en general, de las diferentes regulaciones eléctricas que se sucedieron a partir de los primeros años ochenta. La regulación eléctrica en España, al igual que en otros muchos países, ha sido proteccionista de las altas inversiones a largo plazo que requieren la generación y el transporte de la electricidad. Ha existido además, en general, una tradición según la cual el regulador terminaba por sancionar los acuerdos que se alcanzaban entre las empresas del sector, siendo el consumidor el personaje más ausente del proceso de regulación. Los gobiernos socialistas trajeron como novedad la concentración entorno a Endesa de todo el patrimonio accionario del Estado en generación y distribución eléctrica y la incorporación de Endesa al proceso de negociación previo y posterior a las regulaciones. En el mismo, Endesa terminaría demostrando una extraña habilidad negociadora para influir en la letra pequeña de alta complejidad técnica de los grandes acuerdos del sector. Visto en perspectiva, Endesa consiguió una notable generación de recursos durante los años ochenta y buena parte de los noventa, merced al sesgo

que premiaba la generación térmica a partir del carbón nacional. Estos recursos sirvieron para compensar recurrentemente los ingresos del sector eléctrico privado, bien mediante intercambio de activos, bien mediante modificaciones de la regulación. Además, permitieron financiar nuevos programas de inversión en activos de producción y, por último, dar al INI y a sus accionistas un dividendo con el *pay out* más bajo del sector, casi un tercio del de las privadas. Las principales actuaciones del INI-Teneo en Endesa fueron dos, a saber, las sucesivas colocaciones de acciones en bolsa a partir de 1988, que la convirtieron en la primera empresa no financiera española en pasar los filtros de la SEC (Security Exchange Commission) y en cotizar en Wall Street, y el programa de inversiones en otras empresas eléctricas del sector que aportaran a Endesa un mayor equilibrio entre los ingresos de generación y distribución. Las operaciones más importantes en este sentido fueron las entradas en el capital de Sevillana y Fecsa. Estas operaciones fueron continuadas hasta el control de todo el capital de estas sociedades por el gobierno del Partido Popular.

Describir en detalle los demás proyectos empresariales nos llevaría más allá de la extensión de este artículo. En los mismos existieron aciertos y errores que convendrá desgranar en otra ocasión, en particular en lo referente a Iberia, INESPAL, el acero, ENCE, CASA, el grupo electrónico y los bienes de equipo. En alguno de estos casos, y cuando fue posible (INDRA, ENCE), se recurrió a la privatización parcial además de como instrumentación de alianzas como sistema de blindaje de la gestión frente a veleidades políticas, pues a partir de ese momento la empresa debía cumplir con las reglas que preservan los derechos de todos los accionistas.

El Ministerio de Industria y el INI siempre negaron el carácter político de las privatizaciones emprendidas hasta la llegada del Partido Popular. Debe destacarse que durante la etapa socialista el INI se dotó de una jerga tecnocrática especial que evitaba la utilización de vocablos como privatización, éstas se denominaban procesos de desinversión de cartera. Por ello, puede hablarse de una auténtica «privatización silenciosa» que tuvo como resultado la salida de cerca de una treintena de empresas

de la esfera del Estado. Dicha «privatización silenciosa» fue conducida más a nivel gerencial que a nivel político y fue resultado de un cierto *laissez faire* de los gerentes del Instituto, que se ocuparon más de los términos mercantiles de las desinversiones que de la trascendencia política de las mismas.

Tres elementos fueron clave para el desarrollo de estas privatizaciones: unos mercados de capitales con gran capacidad de absorción, un ambiente propicio para la expansión de grupos multinacionales, y los acuerdos alcanzados con los sindicatos al respecto. En efecto, la segunda mitad de los ochenta y hasta 1992 fueron años en los que se dispararon las fusiones y adquisiciones a nivel internacional. Posteriormente, las mismas experimentaron un retroceso del que sólo se han recuperado recientemente. La perspectiva del Mercado Unico de 1992 hizo que España deseara integrarse en la estrategia de los grupos multinacionales, que vieron en el proceso de privatizaciones una oportunidad. De otra parte, hay que referirse a las relaciones con los sindicatos desde el INI, a veces mal interpretadas. Los sindicatos siempre tuvieron una mayor implantación en la empresa pública que en la privada, si bien ello también estuvo relacionado con el tamaño de un gran número de empresas públicas frente a las privadas. Los sindicatos tuvieron casi siempre un sentido de la transacción, y por ello fue posible alcanzar acuerdos con los mismos. El coste de aquellos puede ser discutible, pero con la perspectiva que dan los años sorprende que los procesos de reconversión y de privatización no fueran abortados por los sindicatos, como sí ocurrió en otros países europeos. La organización sindical no es todavía en España todo lo eficaz que se quisiera desde la óptica gerencial; sin embargo, algunos sindicatos, y en este sentido deben señalarse las federaciones del Metal de CC.OO. y UGT y la mayoría de sindicatos de Iberia, evolucionaron durante los ochenta y los noventa hacia organizaciones que trataban de hacer compatible la defensa de los intereses de los trabajadores con la competitividad de la empresa.

Quedan por comentar las sucesivas reformas institucionales en la organización del INI. En 1988, el INI dejó de ser un organismo autónomo del Estado para adquirir el estatus de sociedad estatal, lo que, en la práctica supuso la desaparición de la Intervención Gene-

ral del Estado y del personal funcionario. A Claudio Aranzadi le sucedió Jordi Mercader como presidente del INI. Con Mercader el INI presentó, en el marco de una coyuntura cíclica favorable por primera vez después de muchos años, resultados agregados positivos. Mercader impulsó el INI como el proyecto de la primera corporación industrial de España. Sin embargo, la heterogeneidad de la cartera del INI no soportó bien, como era de esperar, la recesión registrada a primeros de los noventa y en estas circunstancias asumió la presidencia del INI un hombre de la casa, Javier Salas, que llegaría a ser el tercer presidente más duradero y el último del INI hasta su desaparición en 1995. Javier Salas impulsó en 1992 la creación de un subholding, denominado Teneo, mediante la aportación en el capital social de las compañías susceptibles de ser gestionadas con criterios empresariales homogéneos. Teneo, S.A., nació financieramente desvinculado de los Presupuestos Generales del Estado; previamente, y tras un programa de endeudamiento del INI, se dotó de una estructura financiera adecuada a todas las sociedades que lo requerían a través de un programa de capitalizaciones. Las sociedades que permanecieron directamente participadas por el Instituto fueron todas aquellas sometidas a regímenes especiales de reconversión o ayuda pública autorizadas por la Comunidad Europea, esto es, el acero, el carbón, los astilleros de mercantes y los de construcciones militares, así como la Empresa Nacional Santa Bárbara. La constitución de Teneo la justificó Javier Salas, por la presencia activa y estable a largo plazo del capital español en unos mercados internacionales cada vez más competitivos. En opinión de Salas, la empresa pública debía ser ante todo empresa y veía en Teneo una oportunidad para concentrar capital industrial a largo plazo, en un país en el que lo que más abundan son las PYMES⁵.

Teneo partía con unas reglas financieras autoimpuestas muy estrictas, ya que nacía con vocación de no endeudarse. A largo plazo, Teneo pretendía ser un activo con una rentabilidad interesante. Sin embargo, lo desequilibrado de su cartera, la aversión hacia los conglomerados del mercado, hicieron que Teneo apareciera como una Endesa con descuento, por lo que se empezó

a cuestionarse su viabilidad. No obstante, en el corto plazo sirvió como referente de disciplina financiera y rentabilidad para su cartera de participadas.

En 1995, mediante el Real Decreto 5/1995, y siendo ministro Eguiagaray, el gobierno decidió la desaparición del INI y del INH, mediante la constitución de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y la Agencia Industrial del Estado (AIE). En la primera se concentraron las compañías financieramente autónomas y que pudieran, o debieran, competir con el resto de operadores en el mercado (Repsol y Teneo)⁶. En la AIE se concentraron las empresas deficitarias sometidas a regulación y vigilancia por la Unión Europea, o excluidas de su disciplina, y que eran las que en 1992 no se integraron en Teneo. La SEPI, llamada a ser en principio una sociedad instrumental, se creó y constituyó con una nueva superestructura administrativa, que a todas luces duplicaba la existente de sus participadas directas. Por ello, y ante la falta de perspectiva de flotación de Teneo, el nuevo gobierno salido de las urnas en 1996, decidió entre sus primeras medidas la supresión de Teneo. Paradójicamente de la SEPI no quedó sino el nombre, pues la sede y el grueso del equipo directivo profesional para la nueva política de empresa pública pasó a ser el de la tradicional plaza del Marqués de Salamanca, es decir, el de Teneo. Con posterioridad, en 1997 mediante Real Decreto 15/1997 de 5 de septiembre, se ha suprimido la Agencia Industrial del Estado, transfiriéndose a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales todas sus acciones y su personal. Con ello, la SEPI pasa a ser el único ente administrador de participaciones empresariales del Ministerio de Industria, situación que replica a la existente con anterioridad a 1981, año en el que se desgajó el INH del INI. Durante el presente gobierno se ha procedido a la culminación de la privatización total de Repsol, se ha continuado colocando acciones de Endesa en el mercado y se ha emprendido la privatización de Aceralía, la anterior Corporación Siderúrgica Integral, después de un proceso de reconversión, seguido con éxito durante casi una década.

⁶ Para más detalle, ver L. F. CASTRESANA: «Presencia empresarial del Estado y actuación en el ámbito del Derecho Privado», en *Jornada sobre aspectos jurídicos de las privatizaciones*, Colegio de Abogados de Madrid, 8 de abril de 1997.

⁵ J. SALAS: *El Sector de Empresas Públicas* (El Instituto Nacional de Industria), Madrid Business School, 14 de abril 1994.

EL SECTOR SERVICIOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: UNA VISION EUROPEA

*Miguel González Moreno**

En el caso de los servicios existen dificultades, de muy diverso tipo, que entorpecen considerablemente la realización de un balance certero sobre los efectos de la integración en la Unión Europea (UE). A pesar de ello, es conveniente reflexionar sobre algunas cuestiones interesantes: las similitudes y diferencias existentes entre los servicios en la UE y en España; la persistencia de problemas seculares en los servicios de la economía española (precios, productividad y formas de mercado); y los retos que el sector terciario español ha de asumir en el más inmediato futuro: el desarrollo del mercado único de servicios, la creciente liberalización del comercio mundial de servicios y el impacto de las nuevas tecnologías de la información.

Palabras clave: sector servicios, productividad, inflación, liberalización de los intercambios, nuevas tecnologías, mercado único europeo, UE, España, 1986-1996.

Clasificación JEL: L80.

1. Comentario preliminar

La progresiva integración de la economía española en la Unión Europea (UE) ha traído consigo, en mayor o menor grado, un conjunto de efectos macro y microeconómicos. Desde una perspectiva macroeconómica puede estimarse la incidencia de la integración sobre variables tales como la producción, el empleo, la inversión, etcétera, en tanto que los efectos microeconómicos serían perceptibles en cuestiones como la dimensión y estructura de los mercados, la incorporación de nuevos métodos de producción, el incremento de la productividad, la convergencia de precios, el aumento de la competencia, etcétera.

Tanto unos efectos como otros han actuado sobre las diferentes actividades económicas españolas. Sin duda, en los casos de la agricultura y de la industria, el año 1986 supone un antes y un

después; sin embargo, tal afirmación no sería extensible al principal sector de la economía española: los servicios.

En términos generales, los servicios han sido el sector de actividad donde menor incidencia han tenido la integración en la UE y el Programa de Mercado Unico (PMU). Tan es así que podría aseverarse que la mayoría de las actividades de servicios de la economía española, evidentemente no todas, en poco o en nada han visto modificarse sus pautas tradicionales de comportamiento a raíz de los acontecimientos mencionados.

Las razones explicativas de tal resistencia son varias. Primera, los servicios poseen determinadas características propias (por ejemplo, la proximidad productor-consumidor) que dificultan la modificación de las estructuras y de la dimensión de sus mercados. Segunda, continúan siendo las actividades más protegidas por las respectivas legislaciones nacionales. Y, tercera, ha sido el sector que menos progresos ha registrado en el marco del PMU.

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Granada.