

AUGE Y DECADENCIA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EUROPA

Francisco Comín y Daniel Díaz(*)

Introducción

En este artículo se analiza la evolución histórica de las modernas empresas públicas en Europa desde sus orígenes, durante el siglo XIX, y su gran expansión tras la segunda guerra mundial, hasta su decadencia a partir de la década de 1980, debido a los procesos de privatización. El rasgo más sobresaliente de esa evolución histórica es la enorme diversidad de las experiencias nacionales, en cuanto a los motivos de las nacionalizaciones, los sectores de actuación, las formas de organización, los procedimientos de gestión y control, y los períodos en que surgieron, se desarrollaron y se privatizaron. Aunque, obviamente, a grandes rasgos, pueden encontrarse unas etapas y unos rasgos comunes en la evolución de los distintos países. Esto es más cierto para las privatizaciones recientes, cuyas causas y distribución temporal parecen ser más parecidas en los países europeos; sin que desaparezcan las divergencias. En este artículo nos limitaremos a sintetizar el surgimiento y la caída de las empresas públicas en cuatro países europeos: Reino Unido, Francia, Italia y Alemania, a los que dedicamos las secciones siguientes(1).

1. El modelo clásico británico

La empresa pública británica no se expandió más allá de dos sectores, que fueron la minería del carbón y las redes de infraestructuras,

es decir, los ferrocarriles, el gas, la electricidad y el agua. Las incursiones británicas en la empresa pública manufacturera fueron vacilantes y provisionales y, por lo demás, resultaron ser un fracaso(2). Por los sectores en los que participó, por tanto, la experiencia británica es diferente de la europea continental. Esta singularidad se debe a que, en Inglaterra, la inviolabilidad de la propiedad privada estaba más asentada en los principios liberales del siglo XIX, y, por tanto, afectó grandemente a las formas de intervención del Estado; esta actitud se heredó en el siglo XX. La experiencia británica es el caso clásico en la historia de la empresa pública, en el que las implicaciones de la teoría económica influyeron más en la creación de empresas públicas. Con todo, fueron fundamentalmente razones prácticas las que acabaron imponiéndose, tanto en las nacionalizaciones como en las privatizaciones.

En el caso de las infraestructuras, durante el siglo XIX se comenzó con los contratos de concesión a empresas privadas para el suministro de los servicios, que fueron reguladas por el Estado y por los ayuntamientos. La laxitud de la regulación y la escasa vigilancia e inspección por parte de estos organismos públicos hacía que la seguridad y la calidad de los servicios dejaran bastante que desear, lo que llevó a la creación de empresas municipales y a mejorar las regulaciones y su cumplimiento. Pero fueron los deseos de asegurar unos ingresos a las Haciendas municipales los que determinaron,

antes que nada, las municipalizaciones de estos servicios públicos. Posteriormente, las mejoras tecnológicas aumentaron el tamaño eficiente, lo que aconsejó aumentar la escala de suministro de esos servicios a nivel regional o nacional. Durante el periodo de entreguerras, el gobierno británico trató de que las empresas de servicios públicos se fusionaran voluntariamente, pero fracasó. Éste fue uno de los argumentos que llevaron a las nacionalizaciones de las infraestructuras de red tras la segunda guerra mundial, en las que también influyeron, naturalmente, los nuevos objetivos políticos de la planificación económica y de redistribución de la renta.

Estas empresas de servicios públicos fueron técnicamente eficientes, pero su talón de Aquiles provino de las cargas financieras que tuvieron que pagar, al descansar su financiación en los recursos ajenos. Con todo, lo que acabó llevándolas a las pérdidas fue la política de los gobiernos británicos de los años 1970 de controlar sus precios, que no pudieron aumentar como lo hacían sus costes por motivos de la política antiinflacionista y redistributiva. Entonces empezó, realmente, el declive de la empresa pública británica, que quedó indefensa ante las nuevas propuestas de privatización. La política fiscal encaminada a reducir el déficit fue otro factor que llevó al declive de la empresa pública. A pesar de la innegable influencia de las ideas de los economistas neoliberales, fue menos determinante que la necesidad de reducir el déficit público en la puesta en marcha de las privatizaciones. Estas privatizaciones han supuesto un retorno a la política del siglo XIX, basada en las concesiones y la regulación de los servicios públicos. Al disfrutar de amplias economías de escala —aunque los avances tecnológicos hayan reducido esta base de los monopolios naturales—, estos sectores siguen formados por grandes empresas, privadas tras las privatizaciones, que tienen un gran poder de mercado. Por lo que, después de las mismas, el problema fundamental de las industrias de infraestructuras sigue siendo, en el Reino Unido, el de la regulación del mercado.

Los estudios recientes de los historiadores económicos demuestran que las explicaciones tradicionales de los orígenes (las ideas socialistas) y la decadencia (la ineficiencia) de la empresa pública en el Reino Unido están plaga-

das de mitos que no se ajustan a la experiencia histórica de aquel país. En primer lugar, la amplitud de la empresa pública no puede explicarse como una mera manifestación del socialismo, ni de la política practicada exclusivamente por el Partido Laborista. Las nacionalizaciones realizadas después de la segunda guerra mundial —que fueron las más importantes— excluyeron las industrias manufactureras, la actividad comercial y las propiedades territoriales, algo que no cuadra bien con una tradicional interpretación de las nacionalizaciones británicas como un intento, por parte del Partido Laborista, de socializar la economía y de controlar estatalmente los medios de producción. La empresa pública británica estuvo concentrada en las infraestructuras, como consecuencia de las dificultades que encontraban los gobiernos para regular con eficacia la actividad privada en esos sectores, de manera que se aprovecharan las economías de escala y que se suministrasen unos servicios públicos generalizados, seguros y baratos. En segundo lugar, tampoco es cierto que las empresas nacionalizadas fueran particularmente ineficientes en las tres décadas de su apogeo, que fueron de 1950 a 1980. Con respecto a este segundo mito, los estudios recientes sugieren, de entrada, que la actuación del sector público empresarial británico entre 1950 y 1985 es una cuestión difícil de evaluar y de comparar con los resultados financieros de las empresas privadas; en cualquier caso, dichos estudios muestran que el crecimiento de la productividad de las empresas públicas británicas fue tan bueno, o mejor, que el del sector manufacturero privado del Reino Unido; asimismo, el comportamiento productivo de las infraestructuras públicas británicas fue comparable al de las empresas privadas de esos mismos sectores en los Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar de que, desde el punto de vista de la productividad, las empresas públicas británicas no tuvieron un comportamiento peor que las privadas o las industrias de red de otros países, aquéllas tuvieron mala prensa desde finales de los años 1970. Esta opinión negativa surgió de varias circunstancias. La primera fue el fracaso de las pocas empresas públicas creadas en el sector de las manufacturas. La segunda fue el control de precios que se aplicó a las empresas públicas durante los años setenta, que condujo a que éstas tuvieron fuertes pérdidas. En efecto, el gobierno impuso un control de precios más ri-

guroso a las empresas públicas que a las privadas; a los precios de aquéllas no se les permitió seguir el ritmo de los aumentos de sus costes; lógicamente, las pérdidas crecieron y se tradujeron inmediatamente en el veredicto de fracaso de las empresas públicas. La tercera derivó de los problemas financieros. El caso es que las empresas públicas generaban unos resultados operativos positivos, pero eran insuficientes para pagar los intereses de las obligaciones emitidas desde 1970; por ello, se hicieron necesarios los crecientes subsidios del Tesoro. Por tanto, las pérdidas venían, en parte, porque el accionista universal de aquellas empresas públicas no aportó el suficiente capital, y la estructura financiera de éstas tuvo que depender de los recursos ajenos. La cuarta fue que la crisis del petróleo afectó más duramente a las empresas que gestionaban infraestructuras, directamente, y a través del aumento de los precios de otros *inputs*(3). Los estudios históricos muestran que no hay lugar, en términos generales, para la opinión de ciertos economistas que explican el aumento de las pérdidas de las empresas públicas por la deficiente gestión.

Mirando hacia atrás, hay que recordar que las críticas a las empresas públicas en Gran Bretaña ya aparecieron en los años 1950, no sólo entre el Partido Conservador, sino también en el mundo académico; pero no tuvieron apenas resultados prácticos sobre la política de empresa pública. Aquéllas comenzaron a tomar mayores vuelos cuando surgieron las dificultades del sector público empresarial. La razón fue que la dura realidad de los años 1970 reveló al público británico las tribulaciones económicas de los British Railways o del National Coal Board, reflejadas ampliamente en la prensa. Desde el punto de vista intelectual, las derechas se manifestaron a través del Institute of Economic Affairs (IEA) que publicó documentados trabajos de economistas británicos y americanos que criticaban abiertamente a la empresa pública, en base a tres argumentos principales. El primero consistía en afirmar que era ineficiente utilizar la empresa pública para conseguir objetivos redistributivos. En segundo lugar, se argumentó que la empresa pública, al prescindir del mercado de valores, no estaba sometida a la tensión de éste, lo que implicaba que aquéllas eran ineficientes. En tercer lugar, la empresa pública estaba sometida a presiones políticas de todo tipo; los políticos la

utilizaban para aumentar los votos o para traficar con las influencias empresariales; los propios directivos de las empresas tenían interés en aumentar el tamaño de la empresa, sin tener grandes cortapisas del principal, que era el Estado.

A pesar de este impresionante bagaje teórico en contra de la empresa pública, que en los setenta ya no tenía réplicas, cuando los conservadores llegaron al gobierno, en 1979, actuaron bastante tímidamente en este campo de las privatizaciones. En los primeros cuatro años de mandato, las pocas empresas privatizadas fueron pequeñas: British Aerospace, Britoil, Amersham International, y Cable and Wireless. Lo que alentó a los conservadores para ampliar su programa de privatizaciones fue el rotundo éxito popular que tuvieron las ventas de las viviendas municipales, a unos precios subvencionados. Aquí se desarrolló la idea de utilizar las privatizaciones para difundir el capitalismo popular. Así que, posteriormente, British Telecom fue privatizada en 1984, British Gas en 1990, las diferentes empresas eléctricas en 1990 y 1991, y British Coal y British Rail al final del mandato de los Conservadores. Las privatizaciones británicas buscaban, fundamentalmente, tres objetivos: 1) aumentar la eficiencia; 2) difundir la propiedad de acciones; y 3) contribuir a la reducción del déficit público.

Sobre los resultados de las privatizaciones hay una considerable polémica, que deja ver las siguientes conclusiones. En el primer punto, durante los años 1980 se consiguieron grandes ganancias de productividad, pero en algunos sectores como el gas, la electricidad y las telecomunicaciones esas mejoras fueron realizadas ya antes de la privatización; las ganancias de productividad ocurridas en la electricidad y las telecomunicaciones fueron debidas más a la liberalización de esos mercados que al mero cambio de propiedad. Asimismo, las ganancias de productividad tras las privatizaciones tuvieron más que ver con la separación más estricta entre la actividad comercial de las empresas y la consecución del interés público que con miedo de los propietarios y los gestores a la bancarrota o a su entrada en la bolsa, porque aquello, sin duda, permitió aumentar los precios de estas empresas, previamente congelados. En el segundo punto, es cierto que los inversores que poseían acciones

aumentaron desde un 7 a un 25 por 100 de la población entre 1979 y 1992; pero muchos de ellos vendieron rápidamente sus acciones para realizar las plusvalías derivadas de que los precios de venta habían sido deliberadamente bajos para asegurar el éxito político de la privatización. En cuanto al cambio en el accionariado, los principales accionistas siguieron siendo las compañías de seguros, los bancos de negocios y los inversores institucionales; el principal cambio fue que en el capital de las antiguas empresas públicas entraron muchos inversores internacionales, incluyendo empresas públicas de otros países, como Francia. En el tercer punto es donde los resultados fueron más positivos, demostrando que éste era –aunque el menos aireado– el principal objetivo de las privatizaciones. En efecto, la privatización alivió al Presupuesto del Estado de las enormes subvenciones a las empresas con pérdidas y de las grandes aportaciones de capital para las inversiones de las mismas; y, naturalmente, las ventas de empresas aumentaron mucho los ingresos presupuestarios en los años en que se realizaron, contribuyendo a aliviar el déficit corriente(4).

2. El particular caso francés

Los primeros pasos como Estado empresarial moderno los dio el Gobierno francés obligado por las circunstancias, cuando recibió, a título de indemnización de guerra, propiedades del Estado alemán radicadas en las zonas asignadas a Francia en el Tratado de Versalles, tras la primera guerra mundial. Después, en los años treinta, se realizaron algunas nacionalizaciones, más intencionales, por el Frente Popular, aunque fueron muy moderadas. Sin duda, el principal impulso nacionalizador hay que fecharlo durante la Liberación de la ocupación Nazi del suelo francés, profundizado por los gobiernos posteriores a la segunda guerra mundial. En el mismo influyeron varios factores, siendo el ideológico el menos importante. Otro salto importante en la magnitud de la empresa pública tuvo lugar con las nacionalizaciones del Gobierno socialista en los años 1981 y 1982. Tras el mismo, el Estado francés se encontró con un gigantesco imperio empresarial que comprendía una inmensa cartera de participaciones en sectores y actividades muy variados. Incluso a finales de la década de 1980, después de las privatizaciones de 1986–1988, el

patrimonio industrial y financiero del Estado era aún muy extenso y variado(5).

Tan arraigada estaba la empresa pública en Francia que el debate sobre las privatizaciones llegó tardíamente –y a contrapié– a este país. En efecto, a principios de la década de 1980, mientras que el Reino Unido ya había privatizado importantes empresas públicas, en Francia se procedía a una importante nacionalización. Con las nacionalizaciones de 1981 y 1982 el gobierno socialista pretendía poner en marcha una política industrial en la que el sector público empresarial debería arrastrar al conjunto del sistema productivo(6). Después de las mismas, el sector público empresarial francés constaba de 170 sociedades de primera fila, de las que 50 eran imputables a las recientes nacionalizaciones. Lo importante de éstas fue que reforzaron mucho la presencia del sector público en el sector financiero y en la industria.

Pero esas nacionalizaciones no sólo no solucionaron los problemas de las empresas públicas francesas, sino que los agravaron. En particular, sus amplias necesidades de financiación sobrepasaron las capacidades presupuestarias del gobierno francés. Las razones eran que el Estado había dedicado grandes sumas a las nacionalizaciones de 1981–1982 y que la Unión Europea exigía austeridad presupuestaria(7). Dada la enorme suma de deuda pública acumulada, el Estado francés ya no se podía permitir hacer nuevas aportaciones de capital a sus empresas ni subvencionar sus pérdidas. Hubo que buscar financiación en los mercados, para lo que se emitieron obligaciones convertibles en acciones y otros pasivos. En segundo lugar, la cuestión de la relación entre Presupuesto y empresa pública se acentuó con el tratado de Maastricht, que obligó a un cambio de rumbo en la política de empresa pública en Francia y en toda la Unión Europea. De hecho, desde 1987 quedaron rotos los lazos de las empresas públicas con el Presupuesto. Desde entonces, la obtención de beneficios fue condición imprescindible para la supervivencia de las empresas, puesto que no podrían recibir más subvenciones presupuestarias. Se generalizó, por tanto, el objetivo de la rentabilidad, y para ello fue preciso dotar a las empresas públicas de autonomía de gestión, para que pudieran desarrollar una política empresarial, con una estrategia corporativa propia.

A ello se añadieron los problemas de la crisis industrial. En los años 1980 cambiaron las circunstancias que unas décadas antes habían favorecido la expansión de las empresas públicas. Incluso ya en la década anterior, hasta las empresas públicas más emblemáticas entraron en crisis, como fue el caso de la Renault, las empresas siderúrgicas, Air France o Crédit Lyonnais. La industria automovilística pasó por dificultades desde comienzos de los años setenta, cuando los dos competidores privados de Renault fueron obligados a fusionarse (Citroën y Peugeot); pero a principios de los años 1980, la propia Renault entró en crisis y tuvo que despedir trabajadores, vender filiales y cerrar alguna fábrica emblemática. Las empresas públicas siderúrgicas también tuvieron graves problemas en los años ochenta, que trataron de solucionar despidiendo trabajadores y cerrando instalaciones. Asimismo, cuando se liberalizó el mercado aéreo en 1993, Air France también tuvo que despedir trabajadores y entró en pérdidas, tras haber tenido un error de previsión y haber aumentado sus plantillas poco antes de la liberalización. También hubo errores empresariales y fraudes en el grupo Crédit Lyonnais. Todo esto hizo perder la fe en las virtudes de las empresas públicas en Francia, y, a finales de los ochenta, incluso los socialistas fueron partidarios de las privatizaciones con la excepción de los servicios públicos, electricidad, ferrocarriles y telecomunicaciones(8).

No hay que extrañarse, pues, de las privatizaciones francesas de 1986–1987, tras la victoria electoral de las derechas, que devolvieron a manos privadas algunas de las empresas industriales nacionalizadas a principios de la década, como Saint-Gobain, Pechiney, Rhône-Poulenc, Matra, CGE-Alcatel; también fueron vendidos algunos de los bancos nacionalizados poco antes, como Suez y Paribas, y otros nacionalizados en 1945, por razones simbólicas, como la Société Générale. La reelección de Mitterrand como presidente en junio de 1988 paró el movimiento privatizador, pero el gobierno conservador de Edouard Balladur las aceleró en 1993–1995, continuando el buen ritmo privatizador con el gabinete de Juppé durante los dos primeros años de la Presidencia de Chirac, tras junio de 1995. De manera que en diciembre de 1996, quedaban menos grupos públicos: Aeroespacia y Snecma; Air France y Air Inter; la SNCF; Thomson-CSF; Charbonnages de Fran-

ce (CDF); EDF; Gaz de France; algunos bancos y aseguradoras, y France Telecom(9). En el sector financiero quedaban como públicos dos grandes bancos (Crédit Lyonnais y Crédit Industriel et Commercial), una gran aseguradora, que era Groupe des Assurances Nationales, y varios bancos pequeños y ruinosos. Hay que resaltar que las influencias ideológicas de Reagan o de Thatcher no fueron determinantes en los debates entre los partidarios y los contrarios a las privatizaciones. Lo que determinó estas privatizaciones fueron los problemas por los que atravesaban algunas empresas públicas, los problemas presupuestarios y las restricciones impuestas por la Unión Europea.

3. Los ciclos históricos de la empresa pública en Italia

Cuando los economistas se preguntan por los orígenes de la empresa pública en Italia, el punto de partida se sitúa invariablemente en la creación del Istituto di Ricostruzione Industriale (IRI) en 1933. Pero la investigación reciente muestra que este hecho no fue sino el resultado lógico –la continuación– de operaciones de salvamento –muy similares– de bancos mixtos realizadas durante los años veinte. El impulsor de aquellos institutos –establecidos para efectuar aquellos salvamentos– fue Beneduci, que también creó el IRI; la intención de este Instituto y de sus antecedentes era, también, la misma: rescatar de la banca los inmovilizados industriales para evitar que aquella fuera a la quiebra. Pero realmente, la gran expansión de la empresa pública en Italia se produjo tras la segunda guerra mundial, cuando el IRI –refundado en 1937– fue utilizado para fomentar el crecimiento económico, y se crearon otros holdings sectoriales que crearon grandes empresas en sectores como el petróleo o la siderurgia.

En realidad, en la historia de la empresa pública en Italia hay que distinguir cinco etapas desde 1861. La primera comprende desde la Unificación hasta la primera guerra mundial, y se caracterizó por la nacionalización de los ferrocarriles (en 1905), que fueron gestionados como una organización ministerial, y la creación del INA en 1912 para gestionar, como un organismo autónomo, el monopolio estatal del seguro de vida. La segunda comprende desde la guerra mundial hasta finales de los años

1930, con la creación y consolidación del IRI, que fue constituido como un holding tenedor de acciones de sus compañías. La tercera fase comprende el periodo de la posguerra mundial hasta mediados de los años setenta, cuando se formó un sistema de holdings (con la creación del ENI en 1953 y del Ministerio de las Participaciones Industriales en 1956) y la empresa pública conoció un notable éxito en los sectores de hidrocarburos y de la siderurgia. Posteriormente, se desarrollaron cuatro super-holdings (IRI, ENI, EFIM y EGAM) y se produjo una gran expansión de la empresa pública, cuyo comportamiento fue tan brillante o más que el de las empresas privadas. La cuarta fase comprende el periodo 1965-1976, cuando comenzó a hacerse evidente la crisis de la empresa pública en Italia; el hecho más característico fue la pérdida de autonomía de las empresas públicas y su utilización por los partidos políticos para financiarse, para mantener el empleo y para realizar otros objetivos de la política económica, como las ayudas al desarrollo de Mezzogiorno. En la quinta etapa, las empresas públicas se convirtieron en sociedades anónimas, comenzaron las privatizaciones y se disolvió el Ministerio de Participaciones Industriales(10).

También en Italia, por tanto, la empresa pública comenzó a mostrar sus debilidades en la década de 1970 que llevarían a las privatizaciones. Desde 1977, el gobierno italiano nombró varias comisiones para proponer soluciones; entre éstas predominaban mantener las empresas públicas, pero retornando al espíritu empresarial de los directivos predominante en los años 1950. No obstante, la realidad de las pérdidas pudo más que esas recomendaciones y los gobiernos italianos comenzaron a cerrar y vender empresas públicas. Así, en 1978 se desmanteló la EGAM que era un conglomerado de desastres empresariales. Los holdings públicos comenzaron a desprenderse de empresas, como sucedió con las textiles del ENI y con la venta por el IRI a la Fiat de Alfa Romeo. A la altura de 1988, la Finsider había caído en una bancarrota de hecho, debido a las cuantiosas inversiones en Taranto. En 1992, fue cerrado el EFIM, que se había expandido más allá de sus áreas de acción iniciales. Ese mismo año, el IRI y el ENI fueron transformados en sociedades anónimas estatales, y se clausuró el Ministerio de Participaciones Estatales.

4. La empresa pública en un país federal: Alemania

Durante el siglo XIX, existieron empresas públicas en Alemania, fundamentalmente para suministrar servicios públicos; la mayor parte de las mismas estaba en manos de los Estados individuales y de los municipios, con la excepción de Correos que pertenecía al Reich. Además de estas empresas estaban las que los poderes públicos habían heredado del Antiguo Régimen, generalmente propiedades territoriales y mineras. No obstante, la parte fundamental del sector público empresarial en Alemania –hasta las privatizaciones recientes– fue creada en la década de 1920 y durante el periodo Nazi en los años treinta, porque se realizaron algunos salvamentos empresariales, pero fundamentalmente para atender a las necesidades de rearme y aprovisionamiento durante la guerra. Pero, una vez finalizada la segunda guerra mundial, el sector público empresarial volvió a la estructura previa. Estas etapas de la empresa pública marcan, además, unas cambiantes relaciones entre los empresarios privados y el Estado empresario, de colaboración en unos periodos y de enfrentamiento en otros.

En el siglo XIX, en efecto, el Estado alemán creó empresas públicas para lograr dos objetivos: uno, suministrar servicios públicos que crearan economías externas para el crecimiento económico; otro, generar ingresos para la Hacienda. En el primer caso se encontraría la empresa federal de Correos; en el segundo los ferrocarriles estatales y las empresas mineras creadas para abastecer a los ferrocarriles y al ejército. Los ferrocarriles fueron explotados por los Estados como si fuesen un monopolio privado, pues su objetivo era maximizar los beneficios. Por el contrario, Correos tenía como finalidad generalizar este servicio público a precios bajos. En el siglo XIX, ninguna de las empresas públicas –ni imperiales, ni estatales, ni locales– nacieron por nacionalización de empresas privadas en crisis. La creación de empresas públicas en la Alemania del siglo XIX respondió a las finalidades que la teoría económica suele encomendar al sector público empresarial; su nacimiento procedió de una decisión política en la que subyacía la creencia de que para suministrar infraestructuras públicas y servicios públicos de red, el sector público era más eficiente que las empresas privadas, que podían ser tan eficientes en términos de

costes o más que las públicas, pero a costa de descuidar el servicio o de no generalizarlo a bajos costes. La propiedad pública podía, además, aprovechar las economías de escala y hacer las inversiones necesarias para generalizar el servicio, así como ofrecerlo a precios y seguridad mejores que la empresa privada. A pesar de que proporcionaban grandes beneficios a los empresarios del sector, por ejemplo, los ferrocarriles fueron nacionalizados en la década de 1880, sin que el sector privado pusiera la más mínima objeción. Durante el Imperio, las nacionalizaciones nunca se plantearon como una cuestión ideológica derivada de las posiciones de los partidos socialistas. Esto sí que ocurriría, empero, durante la República de Weimar.

En efecto, la primera guerra mundial cambió totalmente el panorama de la empresa pública en Alemania, debido fundamentalmente a dos hechos: uno fue que el Estado amplió sus fábricas industriales; y otro fue que el sector público empezó a producir electricidad a gran escala. Con la llegada de los gobiernos socialistas, también cambió apreciablemente la retórica sobre la justificación de la empresa pública (la socialización a largo plazo de las empresas), lo que levantó la oposición de los empresarios privados. Éstos reconsideraron su postura frente a la empresa pública cuando, algo después, un gobierno conservador ejecutó una de las pocas operaciones de salvamento empresarial en la historia de Alemania, que fue la de la Vereinigte Stahlwerke. Desde entonces, el Estado alemán comenzó a ser considerado por los empresarios como el salvador de las industrias en crisis y de las grandes empresas. Cuando el gobierno Nazi continuó esta política y comenzó a subsidiar a las empresas privadas, como la IG Farben y otras que colaboraron en la preparación de la maquinaria de guerra, los empresarios privados volvieron a ver al sector público como un aliado. No obstante, esa luna de miel duró poco, porque la creación por los Nazis –por el propio partido– de sus propias empresas para preparar y abastecer la maquinaria de guerra volvió a despertar las reticencias de los empresarios privados frente a la intervención estatal. Una vez más, retornó el miedo al socialismo en el mundo empresarial, sólo que ahora era de derechas y llamado nacionalsocialismo.

Dada la terrible experiencia del Nacionalsozialismo, Alemania acabó la segunda guerra

mundial con un profundo desencanto frente a la actuación de la empresa pública y a la intervención del Estado en la economía. Esto explica que, en la posguerra, la República Federal de Alemania sólo conservase las empresas desechadas por la iniciativa privada, entre las que se encontraban las inquietantes herencias del sector público empresarial Nazi y las antiguas propiedades del Estado de Prusia. Siendo una herencia a beneficio de inventario, algunas de estas empresas tuvieron su utilidad, pues fueron reactivadas para combatir el amplio desempleo de la posguerra. Pero esto fue transitorio, pues, en cuanto la economía alemana comenzó a recuperarse y a reducir el desempleo, aquellas empresas públicas comenzaron a privatizarse, ya en los cincuenta, poco a poco y parcialmente. La excepción fueron aquéllas invendibles; es decir, las empresas que mayores pérdidas arrojaban, que, naturalmente, eran las ferroviarias y Correos. No obstante, las privatizaciones no se convirtieron en totales hasta que llegó la crisis económica de los años 1970 y 1980, que fue acompañada de la quiebra financiera del Estado alemán. Entonces el Gobierno federal privatizó prácticamente todas sus empresas, incluidos los ferrocarriles y las telecomunicaciones(11).

En efecto, desde finales de los años 1950 el Gobierno federal alemán comenzó a vender participaciones accionariales de sus empresas rentables; pero fueron privatizaciones parciales, pues el Gobierno no tenía ninguna prisa, ni tampoco ganas, de deshacerse de sus empresas rentables. El sector público empresarial no disminuyó de tamaño. Al contrario, de hecho, estas privatizaciones parciales de los años sesenta iban acompañadas de una reorganización y una ampliación del sector empresarial público. En Alemania, la empresa pública también se utilizó como un instrumento de la política regional. Los problemas de las regiones atrasadas intentaban solucionarse con las inversiones y el empleo creados por empresas públicas, como la Salzgitter y la Saarbergwerke en sectores sin ningún futuro. Los problemas de la minería del carbón en los sesenta y de las industrias metalúrgicas tradicionales en los setenta arrastraron a los grupos públicos alemanes (la Salzgitter, la VEBA y las minas de carbón de Saarbergwerke) a unas crisis profundas, de las que Salzgitter y Saarbergwerke nunca se recuperaron, mientras que la VEBA logró salvarse(12).

El gobierno de la RFA, por tanto, no tuvo intención real de deshacerse de sus empresas hasta que la prolongada crisis de los años 1970 y 1980 transformó sus “joyas empresariales en ruedas de molino” (13). En estos años fue cuando, además, la prolongada crisis redujo los recursos presupuestarios, obligando a los gobiernos a replantearse su política de ayudas a las empresas con pérdidas, que realmente sólo camuflaban ayudas sociales a regiones deprimidas. Esta nueva y radical política privatizadora se plasmó en que fueron puestas en venta incluso las grandes empresas públicas ferroviarias y de correos. Precisamente, la privatización de Bundesbahn (los ferrocarriles federales) y Bundespost (correos y telecomunicaciones federales) es la que más caracterizó la nueva política de privatizaciones puesta en marcha por los gobiernos alemanes (de izquierdas y de derechas) en la década de los años noventa; el Gobierno federal ya no quería seguir siendo empresario. Pero la privatización de estas empresas se planteaba, necesariamente, como la única forma de reducir y acabar con las fuertes subvenciones desde unos Presupuestos públicos que habían de equilibrarse, por el compromiso de la Unión Monetaria. Las cosas, por tanto, habían cambiado mucho: a finales del siglo XX, los gobernantes alemanes ya no pensaban que los servicios públicos y de correos podían suministrarse más eficientemente desde la empresa pública. Al contrario, creían que la iniciativa privada los suministraría mejor (14).

Conclusión

Los orígenes históricos de las empresas públicas en Europa trascienden las justificaciones estrictamente económicas. En realidad, en aquéllos confluyen no sólo las causas económicas, sino también otros factores políticos, ideológicos, administrativos, sociales, estratégicos y de defensa. Todos estos argumentos, que explican la presencia pública en las empresas, actuaron en los países europeos en momentos determinados, pero individualmente ninguno de ellos puede representar la compleja realidad histórica de la que surgieron históricamente las empresas públicas. Si el único factor determinante de las nacionalizaciones fuese el económico, entonces sería imposible explicar por qué en unos países las empresas ferroviarias o las eléctricas eran privadas mientras que en otros pertenecían al sector público

empresarial. Es más, incluso dentro de un mismo sector y país se daba el caso de que unas empresas eran públicas, mientras que otras eran privadas. Las consideraciones políticas fueron muy importantes y el surgimiento de algunas empresas públicas se explica por las presiones de determinados grupos sociales para apropiarse de los servicios o beneficios del sector público empresarial y para redistribuir la renta. Son conocidos los subsidios cruzados originados por una determinada tarificación de los servicios públicos entre ciertos sectores, grupos sociales o territorios. Y estos casos abundaron en la historia europea, a pesar de que la teoría económica nos dice que para conseguir esos objetivos redistributivos existían otros instrumentos técnicamente más eficientes, como pueden ser los impuestos y los gastos presupuestarios. La diversidad en el tamaño y la distribución sectorial de las empresas públicas —a mediados de los años 1980, antes de las privatizaciones masivas— se explica por las diferencias históricas que las naciones europeas mostraron en diferentes facetas: su patrimonio cultural; el papel asignado al Estado en la sociedad; el grado de convergencia entre los fines públicos y los intereses de las empresas privadas; la estructura económica y el nivel de desarrollo económico; las estructuras políticas; la disponibilidad de empresarios y capitales nacionales; los acontecimientos históricos; las reacciones políticas a las crisis, y los apoyos sociales a los regímenes políticos imperantes (15).

Se ha insistido mucho en los motivos ideológicos de las nacionalizaciones y de las privatizaciones. Y, ciertamente, influyeron, pero los estudios históricos tienden a rebajar su relevancia. Ejemplos históricos de que la ideología política ha favorecido las nacionalizaciones y las privatizaciones hay muchos; pero este factor siempre ha ido acompañado de otras causas explicativas, y en las nacionalizaciones y desnacionalizaciones ha predominado, casi siempre, el pragmatismo de los políticos, como muestra el caso de las operaciones de salvamento de empresas privadas mediante su nacionalización. La experiencia histórica enseña que la política de empresa pública no depende tanto como se piensa de la ideología de los partidos. Una prueba es que la dimensión de la empresa pública en las distintas fases históricas ha sido similar en los diversos países europeos, independientemente del color de los gobiernos.

Por lo que se refiere a las privatizaciones, parece que hay una mayor uniformidad en los procesos y las causas. Sin negar la evidente influencia de las consideraciones ideológicas contrarias a la empresa pública, surgida desde los núcleos liberales desde finales de los años setenta, la experiencia histórica muestra que fueron los problemas reales sufridos por las empresas públicas, por las Hacienda y por las economías europeas, desde la crisis de los años 1970, los que forzaron la privatización realizada por gobiernos de partidos que abarcaban todo el espectro político en los distintos países. La política de la Unión Europea con respecto a la defensa de la competencia en los mercados –la prohibición de las subvenciones a empresas públicas–, los avances tecnológicos –que han socavado el fundamento de algunos monopolios naturales–, y la globalización –la necesidad de asegurar la competitividad de la economía nacional– también han influido mucho en el cambio de papel asignado a la empresa pública. En cualquier caso, la diversidad sigue manteniéndose en Europa en este campo de la empresa pública, como muestran los diferentes ritmos, la amplitud y la profundidad de las privatizaciones en los distintos países.

NOTAS

(*) Universidad de Alcalá y Fundación Empresa Pública y Universidad de Cantabria, respectivamente.

(1) Aquí se presentan algunas de las contribuciones de nuestro libro *La Empresa Pública en Europa* en publicación en la editorial Síntesis. Naturalmente, la diversidad nacional y la riqueza de matices serían aún mayores si incluyésemos otros países tan interesantes como los anteriores, pero más pequeños, como Austria, Portugal, España, Irlanda, Grecia, los países escandinavos o los del Benelux; por no hablar de las antiguas economías socialistas.

(2) Pueden citarse las nacionalizaciones en el sector siderúrgico (con la creación de la Iron and Steel Corporation en 1951), así como los salvamentos realizados en la industria de construcción de vehículos (Rolls Royce en 1971, British Leyland y Jaguar en 1974) y en la de construcción naval (British Shipbuilder en 1977).

(3) Véase Millward (2000), pp.170–175, y Hannah (1994).

(4) Véase Millward (2000), Steel y Head (1985), Murie (1985) y Parker (1993).

(5) De hecho, puede decirse que, a comienzos de la década de 1990, las empresas estatales en Francia constituían una auténtica “economía nacional”, pues estaban presentes en casi todos los sectores. Hay que resaltar que este grupo empresarial público se construyó sólo en seis décadas; pero la reducción de su tamaño fue todavía más rápida. Véase Hamdouch (1989).

(6) Las nacionalizaciones de principios de los años 1980 pueden agruparse en cuatro grupos. En primer lugar, en noviembre de 1981, se nacionalizaron los dos grupos siderúrgicos Sacilor y Usinor; en realidad, estas empresas estaban ya controladas (desde 1978) por el Estado y por diversos organismos públicos. En segundo lugar, en febrero de 1982, se nacionalizaron, por un lado, cinco grupos industriales, que eran la Compagnie Générale d'Électricité (CGE), Péchiney, Ugine y Kulhmann (PUK), Rhône-Poulenc, Saint Gobain-Pont a Mousson (SGPM) y Thomson-Brandt; por otro lado, dos compañías financieras (Paribas y Suez) y 36 bancos. En tercer lugar, en octubre de 1982 se compró a ITT la Compagnie Générale de Constructions Téléphoniques (CGCT) y el Laboratoire Central des Télécommunications (LCT). En cuarto lugar, el Estado tomó una participación mayoritaria en la Société Aéronautique Marcel Dassault, en Matra, en la compañía CII-Honeywell-Bull, en la empresa Roussel-Uclaf. El coste total para el Estado de estas nacionalizaciones francesas de 1981–1982 ascendió a 58,3 millardos de francos, a lo que habría que añadir los títulos poseídos por otros organismos públicos (unos 5,5 millardos).

(7) En primer lugar, las nacionalizaciones de 1981–1982 exigieron 37.000 millones de francos para pagar las acciones confiscadas, a los que se añadieron otros 27.000 millones gastados en los años siguientes para sanear y reordenar el sector público empresarial. Al mismo tiempo, las necesidades de ampliación de capital para emprender nuevos proyectos superaban los 35.000 millones de francos.

(8) Véase Chadeau (2000).

(9) Hay que señalar, además, que CDF se había desprendido de todas sus filiales químicas entre 1982 y 1986, y que en 1997 sólo gestionaba tres pequeños cotos mineros con 12.000 trabajadores; compárense estas cifras con los 450.000 mineros existentes en 1959, y los 230.000 mineros de 1968. Por lo que se refiere a France Telecom había nacido en 1987 como una empresa pública comercial, dejando de ser la sección telefónica de la Administración de Correos y Telégrafos; su privatización empezó en 1997 vendiendo el 11 por 100 de su capital.

(10) Véase Amatori (2000) y Bonelli (1987).

(11) Véase Wengenroth (2000), pp. 123–125.

(12) Deshaciéndose de sus actividades en la minería del carbón y reconvirtiéndose en una empresa petroquímica; después de grandes pérdidas y reorganizaciones, la VEBA consiguió reflotarse gracias a la ayuda de British Petroleum. Una vez saneada, el Estado consiguió, primero, disminuir su capital del 43 al 30 por 100 en 1984, y, más tarde, privatizar totalmente la Veba en 1987.

(13) Según gráfica expresión de Wengenroth (2000).

(14) En cualquier caso, como opina Wengenroth (2000), la crisis presupuestaria del Gobierno Federal hizo más por las privatizaciones que todas las nuevas teorías académicas en favor de las mismas.

(15) Véase Aharoni (1986).

BIBLIOGRAFÍA

Aharoni, Y. (1986), *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Cambridge (Mas), Ballinger.

Amatori, F. (2000), “Beyond State and Market. Italy's Futile Search for a Third Way”, en P. A. Toninelli (ed.) (2000), pp. 128–156.

Ambrosius, G. (1987), “Change in the Function and Organization

- of Public Enterprise in Germany since the Nineteenth Century", *Annali di Storia dell'Impresa*, 3, , pp. 183-193.
- Bonelli, f. (1987), "The origin of public corporations in Italy", *Annali di storia dell'impresa*, 3, pp. 202-211.
- Chadeau, E. (1987), "French early nationalizations in a long-term perspective", in *Annali di storia dell'impresa*, ed. V. Zamagni, pp. 156-72. Milán.
- Chadeau, E. (2000), "The Rise and Decline of State-Owned Industries in Twentieth Century France", en P. A. Toninelli (ed.) (2000), pp. 185-207.
- Foreman-Peck, J., y R. Millward (1994), *Public and Private Ownership of British Industry (1820-1990)*, Oxford, Clarendon Press.
- Fridenson, P. (1987), "Les entreprises publiques en France de 1944 à 1986", in *Annali di storia dell'impresa*, ed. V. Zamagni, pp. 144-155. Milán.
- Hamdouch, A. (1989), *L'État d'Influence. Nationalizations et privatisations en France*, París, Presses du CNRS.
- Hannah, L. (1994), "The economic consequences of the state ownership of industry, 1945-1990", in *The economic history of Britain since 1700*, vol. 3, 1939-1992, ed. R. Floud and D. McCloskey, pp. 168-94. Cambridge, Eng.
- Millward, R. (2000), "State Enterprise in Britain in the Twentieth Century", en P. A. Toninelli (ed.) (2000), pp. 157-184.
- Scheiber, H.N. (1987), "Patterns of public enterprise: Government intervention and the American economy, 1790 to the present", *Annali di storia dell'impresa*, ed. V. Zamagni, pp. 254-269, Milán.
- Toninelli, P. A. (ed.) (2000), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprises in the Western World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wengenroth, U. (2000), "The Rise and Fall of the State-Owned Enterprise in Germany", en P. A. Toninelli (ed.) (2000), pp. 103-127.
- Zamagni, V. (1987), "L'impresa pubblica", in *Annali di storia dell'impresa*, ed. V. Zamagni, pp. 119-126, Milán.