

Introducción Editorial

LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA

El papel fundamental que el sector público ha de desempeñar en una moderna economía mixta es el de proveer a la sociedad de un conjunto de bienes y servicios públicos para los que, por razones muy diferentes, el sistema de mercado no realiza una provisión eficiente, o mediante los que se pretende —más allá de una pura prestación económica— influir sobre la distribución de la renta y de la riqueza nacionales con base en las valoraciones asumidas por la sociedad. Esa fundamental tarea es la razón de ser del conjunto de organismos e instituciones que componen lo que, en lenguaje de la Contabilidad Nacional, suele referirse con el término administraciones públicas, cuya actividad ha venido caracterizándose secularmente por su evolución creciente, llegando a alcanzar en la época presente —medida por el gasto total de las administraciones públicas— niveles próximos al 40 por 100 del PIB, como media en el conjunto de los países de la OCDE.

Hay, por tanto, un núcleo fundamental de actividades públicas que discurren por el cauce del Presupuesto: en forma de programas de ingresos y gastos, y su relación a través del déficit o superávit del sector de administraciones públicas. Sin embargo, ese cauce *sólo* no define la actuación pública en las economías de nuestro tiempo. Existen actividades extrapresupuestarias significativas que es preciso conocer también si tratamos de evaluar el papel del sector público y sus efectos en una economía nacional. Esas actividades extrapresupuestarias del sector público se han ordenado por la OCDE en cuatro categorías diferentes: las que corresponden a las funciones de *reglamentación* (en las que el Estado aparece desempeñando su vital papel «como hacedor de reglas y como árbitro», en feliz expresión descriptiva de Milton Friedman); las que se refieren a los múltiples incentivos tributarios que caen dentro de los *gastos fiscales* que han ido gravitando en muchos países hacia un Presupuesto específico (siguiendo la fecunda propuesta inicial del hacendista estadounidense Stanley Surrey), un presupuesto que permite al público conocerlos y juzgarlos, y al legislativo discutirlos y, si procede, autorizarlos; los *préstamos* y los *avales* concedidos al sector privado por el público, cuyo crecimiento los ha dotado de considerable importancia, denunciada por G. F. Break, y que, pese a ello, discurren generalmente al margen de la vida presupuestaria en muchos países y, finalmente, la actividad de las *empresas públicas*, creadas o adquiridas por el sector público.

Es en ese campo dilatado de la *economía del sector público*, en el que se inscriben un conjunto de actividades públicas fundamentales situadas más allá de las estrictamente presupuestarias, en el que figura la actividad pública empresarial, esto es, aquella actividad en la que el sector público asume la producción de

LA EMPRESA PUBLICA DENTRO DE LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO

bienes y la prestación de servicios a través de diferentes formas y modalidades de empresas públicas (1).

**EMPRESA PÚBLICA:
SUS DOS PROBLEMAS
PERMANENTES**

Dos son los principales problemas que la actividad empresarial del sector público ha planteado en todo tiempo y lugar: la delimitación y conocimiento de sus actividades, y su significación en la vida económica de cada país y las razones y motivos que fundamentan su papel, su presencia y su continuidad en una economía de mercado. Es por la referencia a la definición del contenido de esos dos problemas por la que debe iniciarse cualquier discurso sobre la empresa pública que pretenda ser actual.

**Empresa pública:
definición y realidad
en las sociedades
actuales**

La existencia de las empresas públicas es, ante todo, una *realidad* en las sociedades occidentales. Basta asomarse al funcionamiento de algunos sectores básicos como son las comunicaciones, la energía eléctrica, los transportes o el seguro y el crédito, para detectar la presencia pública en el ámbito productivo de cualquier país occidental. Esa destacada presencia objetiva de la empresa pública parecería, en principio, facilitar una respuesta sencilla al conocimiento de sus dimensiones en cualquier realidad nacional. Sin embargo, es lo cierto que la frontera de la empresa pública frente a la privada no cuenta con delimitaciones precisas e indiscutibles y, sobre todo, aplicadas con homogeneidad en los distintos países.

Las Naciones Unidas y la OCDE han establecido tres criterios para definir a las empresas públicas: la propiedad y el control públicos de la empresa y la vocación de permanencia de sus actividades. Sin embargo, no todos los países siguen estos criterios estrictos ni tampoco ofrecen en sus cuentas nacionales —como afirma la OCDE— las informaciones necesarias para conocer los principios utilizados para acotar el campo de las empresas públicas. Todo ello dificulta una visión cuantitativa rigurosa e internacionalmente comparable de las empresas públicas en el mundo occidental.

Pese a esas dificultades, se dispone de algunos datos que, aun con defectos de comparabilidad, permiten —al menos— acotar las dimensiones generales de la realidad empresarial pública en la Europa comunitaria, que constituye nuestro marco económico natural.

Según el *Anuario Estadístico* del Centro Europeo de la Empresa Pública para 1987 —que cataloga 1.100 empresas públicas de los diferentes países comunitarios—, la ocupación proporcionada por las empresas públicas europeas se sitúa en torno a 7,7 millones de personas, lo que supone un *10,4 por 100* de la población activa en la industria y los servicios, con especial incidencia en los sectores de energía,

(1) El término *empresa pública*, tal como aquí se utiliza, debe entenderse en un sentido amplio. Es decir, engloba a todas las unidades económicas que, con base en decisiones de la autoridad (por la vía de la propiedad, del control o de ambos), producen bienes y servicios destinados a la venta, cuya distribución se inspira, al menos de alguna manera, en criterios de mercado. No es, por ello, sustancial en este concepto que la *forma* de la unidad productiva de esos bienes y servicios sea empresarial en el sentido convencional del término. Puede ser, en efecto, una sociedad anónima, pero también puede ser un organismo autónomo o un servicio público comercial, industrial o financiero incluido en el propio Presupuesto del Estado. De ahí la conveniencia de referirse a estas actuaciones —como propone el profesor Segura en su colaboración en este número de PAPELES— como actividad empresarial del sector público cualquiera que sea la forma que revista la unidad o agencia encargada de realizarla.

transportes y comunicaciones —en los que el porcentaje indicado alcanza la máxima cota del 70 por 100— y banca y seguros, con una participación del 30 por 100.

El valor añadido bruto generado por las empresas públicas europeas supone el 12,3 por 100 del valor añadido en los sectores industrial y de servicios.

Cabe señalar, finalmente, que la inversión de las empresas públicas representa aproximadamente el 20 por 100 de las inversiones fijas brutas de los sectores industrial y de servicios.

En ese contexto de valores europeos, la empresa pública española se sitúa en una posición intermedia. En efecto, el valor añadido bruto generado por las empresas públicas españolas era, en 1986 (último ejercicio para el que existen cifras definitivas), un 7,8 por 100 del valor añadido bruto total, valor medio del que divergen casi los mismos sectores que en Europa: energía (con un 29,3 por 100), transportes y comunicaciones (con un 45 por 100). La excepción española la constituyen las instituciones financieras —banca y seguros—, en las que la presencia pública se sitúa en España entre el 9 y el 10 por 100, muy por debajo del promedio europeo. Las cifras de empleo en empresas públicas alcanzan en España valores inferiores a la media europea: 4-5 por 100 para el empleo total, 6-7 por 100 para el empleo asalariado. Las inversiones en las empresas públicas significaron en España en torno al 16 por 100 en 1985, participación que caería en 1986 al 9,6 por 100, como consecuencia del crecimiento de la inversión privada en este último ejercicio. Valores todos ellos importantes, aunque inferiores a la media europea, como se ha indicado anteriormente.

Es evidente que todas esas cifras testimonian la existencia de una actividad empresarial pública significativa por sus dimensiones, visión cuantitativa que debe completarse con la importancia cualitativa adicional de las funciones desempeñadas o atribuidas a la empresa pública, para concluir en el destacado y controvertido papel que se les ha adjudicado históricamente y hoy se les atribuye en las economías occidentales de mercado.

No hay escrito ni análisis de la empresa pública que no proclame el carácter apasionadamente polémico que ha rodeado históricamente, y que aún domina hoy, a la definición de su campo y actividades. Pocos términos económicos como los que expresan la extensión de la empresa pública en una sociedad (nacionalizaciones) o su reducción (privatizaciones) han sido y son capaces de suscitar tan encontradas y violentas polémicas. Es del reconocimiento de esta realidad del que debe partir cualquier análisis que intente entender el papel de la empresa pública en una sociedad. Un papel *cambiante*, además de polémico, en todos los países con una larga historia, como es el caso de España, cuyo conocimiento se ha enriquecido recientemente por el loable trabajo de los investigadores (2).

Política y economía en el controvertido papel de la empresa pública

(2) En los últimos tiempos ha mejorado el conocimiento histórico de la empresa pública en España gracias a notables investigaciones que permiten actualizar los panoramas que, en su día, realizaron J. Velarde y B. Medel. Las Reales Fábricas del siglo XVIII tienen estudios tradicionales de J. C. La Force, F. Peregrín Puga, J. Alcalá-Zamora o W. J. Callahan, a los que se han unido, en los ochenta, los trabajos de A. González Enciso, J. Helguera, E. Fernández Clemente y G. Martín García. Las recientes investigaciones de R. Dobado y M. Flores Caballero permiten, por otro lado, conocer la gestión pública en las minas de Almadén y Río Tinto durante los siglos XVIII y XIX. La historia de empresas y organismos del Estado que suministraban bienes y servicios públicos es

Las cinco etapas de la empresa pública

Ese papel cambiante de la empresa pública describe cinco grandes etapas históricas, registradas, con distinta intensidad, en las sociedades occidentales.

Partir del conocimiento de esa larga historia de la empresa pública quizá constituya el primer dato para comprender la etapa que hoy vivimos, para aprender los argumentos que han impulsado su polémico y cambiante papel en nuestras sociedades, y para obtener algunas enseñanzas de su comportamiento.

Esas *cinco grandes etapas* descritas por la evolución de la empresa pública son:

Primera. La asociada con el mercantilismo, origen común a partir del cual los investigadores han contado la historia de la empresa pública. Como Eli F. Heckscher ha afirmado en un análisis hoy convertido en obra clásica, el mercantilismo constituye un término útil para describir una fase de la política económica que no se vive en las mismas fechas por todos los países, pero cuyo rasgo distintivo básico es considerar a la intervención pública como vertebradora de la economía en pos del desarrollo y causa de fortificación de la potencia de los Estados nacionales. Al servicio de esa idea se despliegan todos los instrumentos de la economía pública. Ante todo, la reglamentación cuidadosa de todas las actividades económicas, con el propósito de potenciar su contribución a la riqueza del país. Reglamentación pública y mercantilismo son casi la misma cosa. En segundo lugar, la utilización de los incentivos en forma de subvenciones, gastos fiscales y proteccionismo frente al exterior. En tercer lugar, los préstamos y avales del Estado, comprometedores en muchas ocasiones del Presupuesto y las propiedades del Estado y de los municipios. Finalmente, la creación de empresas públicas, un medio importante para los mercantilistas del desarrollo económico nacional, aunque no fuera el medio exclusivo para lograrlo.

España vivió la época mercantilista con las características propias con las que nuestro país participa en los fenómenos universales, ya que ésta fue tardía e intensa. Tardía, pues la era mercantilista alcanza su apogeo en España a partir de 1703, año en el cual Gaspar de Naranjo y Romero recibe el mandato real para inspeccionar los lugares con posibilidad de industrialización a fin de mantener las industrias existentes y proponer la creación de otras nuevas. Cuando esto sucedía, iniciando el ordenamiento mercantilista en España, en los países más adelantados, como ha apuntado José Luis Sureda, estaban en plena efervescencia y desarrollo las fuerzas individualistas contrarias a la reglamentación económica. Paradoja nada extraña porque la acción de los gobernantes viene dada siempre por los problemas prácticos con los que se enfrentan, y éstos eran, en la España de comienzos del XVIII, los mismos que abordó bastantes años antes la política mercantilista en otros países. Esa política mercantilista se vive, además de tardía, intensamente en España, pues a partir de 1702, y sobre todo tras la Guerra de Sucesión, se define una política decidida de fomento industrial que discurre a

conocida por los trabajos de C. Rodríguez —sobre Correos—, J. Helguera, G. Pérez Sarrión y J. A. Fernández Ordóñez —sobre los canales de navegación y riego— y de J. I. Jiménez Blanco y J. Sanz —sobre los montes públicos. Al pasado de los monopolios fiscales nos han acercado las monografías de C. Albiñana —sobre el tabaco—, G. Tortella —sobre el monopolio de explosivos—, y G. Tortella, M. Cabrera y S. Coll —sobre la CAMPSA. Las empresas municipales de servicios públicos también tienen su historia que ha sido analizada por F. Antolín y G. Núñez. El pasado de las industrias públicas militares está siendo recreado por A. Gómez Mendoza. Por último, la banca pública, que siempre ha contado con buenos análisis sobre el Banco de España, se ha enriquecido con las publicaciones de G. Tortella.

través de una reglamentación pormenorizada de las actividades económicas, de ayudas por vía de gastos fiscales y subvenciones, de créditos oficiales a fondo perdido y mediante la creación de las Reales Fábricas, instrumento importante de industrialización impulsado por Alberoni y auténtico precedente de las empresas públicas actuales. La inspiración colbertista de esas actuaciones ha sido reconocida con generalidad por nuestros historiadores. Una política que extiende las Reales Fábricas por toda la geografía española durante los reinados de Felipe V y Fernando VI, con dos intérpretes en este caso: Ensenada y Carbajal. Es este último el que, como homenaje y recuerdo a los iniciadores de la empresa pública española, ocupa la portada de este número de PAPELES. A la iniciativa de Carbajal se debe la fundación de las Reales Fábricas de Lencería en León (1746), de Seda en Talavera (1748) y de Paños en Brihuega (1750). Estas actuaciones marcan casi el fin de la era del apogeo del tardío mercantilismo español, pues aunque Carlos III fortalece y amplía el sector público industrial, aparecen también bajo su reinado las vacilaciones derivadas de la experiencia costosa de las Reales Fábricas, lo que abre una fase de dudas y transición abiertamente manifestada desde 1770, en que a la crítica de lo logrado por esas empresas públicas se añade la penetración de las ideas de la fisiocracia y el liberalismo económico, lo que iba a suponer la apertura de una etapa bien distinta al mercantilismo en la orientación del quehacer del Estado y la empresa pública.

Esa primera experiencia de la empresa pública que supusieron las Reales Fábricas, dejó tras de sí un conjunto de enseñanzas sobre la empresa pública en nuestro país que no debería olvidarse en nuestro tiempo. La mezcla de la doble pretensión de estas empresas públicas —alcanzar prestigio nacional y conseguir finalidades económicas— confundía ya su propósito y dificultaba una gestión eficiente. La servidumbre de los intereses económicos a los políticos en la gestión fue un mal histórico, heraldo de su presencia actual en las empresas públicas. El fracaso ante el mercado y el traslado de las pérdidas al Presupuesto fue la negativa consecuencia de su mala gestión, iniciándose así un comportamiento prolongado de números rojos en la historia de las empresas públicas en España. Por otra parte, muchas Reales Fábricas se nacionalizaron pagando a sus propietarios cantidades excesivas sin más pretexto que nacionalizar sus pérdidas esperadas, práctica con tantos ecos actuales. Finalmente, los ambiciosos objetivos económicos señalados por sus propugnadores —sustituir importaciones, difundir la innovación tecnológica, dignificar el trabajo industrial— tampoco se consiguieron satisfactoriamente.

Segunda. La aparición del liberalismo y la definición del orden de competencia como palanca del crecimiento de la riqueza de las naciones abren la segunda fase de la historia de la actividad empresarial pública. El Estado no será ya el intérprete que articule la economía nacional, y sus intervenciones deberán limitarse severamente a la lista restrictiva de los deberes del soberano propuesta por Adam Smith. La empresa pública se contemplaría con un sentido marcadamente restrictivo. Incluso John Stuart Mill, más próximo que otros economistas clásicos a las ideas de la reforma social, consideró siempre las empresas públicas como una alternativa inferior a las empresas privadas competitivas porque —en la mayoría de los casos—, afirmaba, «el pueblo comprende mejor sus propios negocios e intereses y se preocupa más de ellos que el Estado».

Esa actitud se traduce pronto en España. Como indican **Pablo Martín Aceña** y **Francisco Comín**, en su trabajo «Etapas y rasgos de la empresa pública en España», que se acompaña como señalizador de este número de PAPELES, la opinión de los «ilustrados», como Campomanes y Jovellanos, aconsejan ya a finales del siglo XVIII

la privatización de la empresa pública, consejo que en el siglo XIX se convertirá en una actitud general que se extiende a toda la propiedad pública, desde las minas a los canales de navegación y a la propiedad de la tierra, conmovida ésta por los procesos desamortizadores. Como afirmaría Colmeiro describiendo esta situación, «la empresa pública cambió por entero en la última mitad del siglo XVIII. El principio de autoridad cedió el campo al de libertad económica desenvuelto por Adam Smith».

De esa fase liberal de la empresa pública en España conviene retener, al menos, cuatro enseñanzas importantes.

La primera se refiere a las condiciones que presidieron los procesos de privatización, costosos para la Hacienda, al igual que lo habían sido los de nacionalización que se realizaron en el siglo XVIII con algunas de las Reales Fábricas. La segunda deriva de las consecuencias de los sistemas de concesión y arrendamiento de las empresas públicas. La reversión de la concesión o el fin del arrendamiento obligaban al concesionario o arrendatario a maximizar los ingresos sin atender a las exigencias de capitalización de las empresas públicas. La tercera enseñanza del proceso de privatización se encuentra en la atención a la calidad del servicio y a sus precios cuando la empresa explotaba el mercado cautivo de una situación monopolística. En general, estos dos frentes registraban situaciones insatisfactorias, lo que venía a probar la indispensable reglamentación de las concesiones o arrendamientos de las empresas públicas privatizadas si se querían conseguir sus efectos finales deseados. La cuarta enseñanza es que, pese a la decisión de reducir el campo de la empresa pública en la etapa del liberalismo, ésta no desapareció totalmente. Las empresas públicas se refugiaron en el Presupuesto, revelando situaciones diferentes. La más significativa, y la que importa destacar, la constituyeron los servicios públicos: correos y telégrafos, caminos, canales y puertos, y montes públicos, para los que se reconocerá —a fin del siglo, en 1896— la responsabilidad del Estado en su gestión. Todos estos casos revelaban la existencia de *fallos del mercado* en el sector de *servicios públicos esenciales*, los cuales definieron, incluso en la etapa liberal, un campo propio de la actividad empresarial pública. También se exceptuarían las empresas militares, por razones estratégicas que han constituido un motivo permanente para propugnar la existencia de las empresas públicas. Los monopolios fiscales, en fin, engrosaron también el campo de la actividad pública empresarial en el siglo XIX por motivos recaudatorios cuya existencia pugnaba, sin embargo, con la ideología liberal.

Tercera. La tercera etapa de la empresa pública es la cubierta por el marxismo, que convierte a la propiedad pública de los medios de producción, distribución e intercambio en un fin en sí misma para la construcción de una sociedad igualitaria, y no en un medio para alcanzar otros objetivos. Ese enfoque de la propiedad y la empresa pública valora a ésta como el último y exclusivo criterio para comprobar los progresos hacia una sociedad socialista. El dogma de la nacionalización, implantado en cualquier dirección y por cualesquiera medios, se aprecia como una condición necesaria para la construcción de un nuevo orden social que respondiera a las ideas socialistas.

De una u otra forma, esta idea de la nacionalización de la empresa como fin, se va incorporando al ideario socialista en los diferentes países de Europa. Así, en 1891, se adopta por el programa de la socialdemocracia alemana, y en 1889 penetra igualmente en el ideario del incipiente socialismo británico, a través de los «Ensayos sobre el socialismo fabiano» editados por Bernard Shaw y de los que

ahora se cumple su primer centenario, escritos entre otros por personas que, como el matrimonio Webb, tuvieron una participación decisiva en la constitución del Partido Laborista en 1918.

Ese camino hacia el socialismo, caracterizado por la nacionalización de los medios de producción, distribución y cambio, ofrecía como una secuela natural, la deseabilidad de la propiedad pública para la realización de la sociedad socialista.

Es esa concepción la que informa —como ha observado Katzarov— el proceso radical de nacionalizaciones de la URSS, iniciado a partir de noviembre de 1917 para las industrias, extendido en 1918 al comercio y que, tras pasar por varias fases, culmina en el artículo 4.º de la Constitución de 1936, al disponer la nacionalización integral de la industria y el comercio. A ese mismo principio responden las nacionalizaciones de los países de la Europa oriental a partir de 1946.

El partido laborista británico realiza, bajo la inspiración de las ideas del socialismo fabiano, su intenso proceso de nacionalización, en la etapa 1946-1949, de las llamadas industrias esenciales para la economía nacional (Banco de Inglaterra, transporte aéreo, carbón, ferrocarriles, muelles y vías de agua internas, transporte en la ciudad de Londres, electricidad, gas, hierro y acero).

La influencia de la experiencia soviética —en opinión de Katzarov— se deja sentir en el gran proceso nacionalizador francés de 1945 a 1946, aunque en él concurren la ruina del país tras la II Guerra Mundial y la penuria de abastecimientos esenciales que destaca Bernard Chenot.

La permanencia de la empresa pública como fin en el ideario socialista registraría un cambio importante por la evolución del laborismo en los años cincuenta de este siglo. En esa etapa es en la que se origina un intenso debate sobre este punto decisivo. La alta autoridad de R. H. Tawney había ya afirmado en 1944 que «la nacionalización es un medio, pero en manera alguna es un fin para construir una sociedad socialista», una opinión que ratificaría la declaración «Labour and Union Society» del Partido, en 1950, al afirmar oficialmente que «la empresa privada cuenta con un lugar apropiado dentro de la economía socialista». Un principio que afirma también el socialismo internacional en su declaración de Francfort, de 1952: «el socialismo no presupone la propiedad pública de todos los medios de producción. Es compatible con la existencia de propiedad privada en campos importantes».

Esa tradición se continuaría por Hugh Gaitskell en la Convención Laborista de Blackpool de 1953. Para Gaitskell, la diferencia entre el socialismo laborista y las posiciones conservadoras no deriva de la defensa de la nacionalización de los medios de producción en sí misma. La diferencia es doble: de una parte, la creencia de que hay que lograr una sociedad más justa e igualitaria; de otra, la convicción de que el logro de objetivos económicos ampliamente compartidos, como el pleno empleo y la mejora en la productividad, posiblemente requieran, por razones de *eficacia* —no de ideología—, un grado elevado de intervención pública en la vida económica, no sólo por la vía del control, sino también de la propiedad directa. Pero, en todo caso, la propiedad y la empresa *públicas* no son un *fin* en sí mismas, sino un *medio*, considerado más eficaz que otras alternativas, para el logro de los fines perseguidos por la política económica en una sociedad moderna a partir de los fallos del funcionamiento del mercado.

Desde esa perspectiva instrumental, indudablemente existe, dentro de la actividad económica nacional, un lugar para la actuación interdependiente de la economía

privada, basada en la competencia y el mercado, y la economía pública, basada en la autoridad y la información, como un medio de corregir los fallos del orden competitivo.

Esa concepción de la empresa pública, como medio y no como fin, ha encontrado dificultades para su penetración en los idearios de los partidos socialistas, en especial de los continentales, defensores aún en fechas bien tardías de la propiedad pública y de la empresa pública como fin. Una actitud que revela el propio programa del Partido Socialista español de 1982 y la posición del Partido Socialista francés ante la última de las oleadas nacionalizadoras vivida en 1981, que señalaba para los ideólogos del Partido la primera y espectacular etapa de ruptura con el capitalismo. Hoy las posiciones son otras, las que quizás haya definido recientemente con más precisión que nadie el antiguo Primer Ministro socialista francés, Laurent Fabius: «durante muchos años los socialistas franceses han sido colectivistas. Hoy éste no es felizmente el caso. Hoy somos partidarios de la economía mixta, pues hemos aprendido que el mercado no es una elección, sino un dato. Tratar de abolirlo, como en las economías del Este, es asegurar su reaparición en forma de mercados negros o grises, con el añadido de las largas colas de espera. Hasta Gorbachev y Xiao Ping han terminado, finalmente, por convencerse». Una opinión rotunda que parece cerrar la vigencia de la empresa pública como fin.

Cuarta. La segunda gran época de la empresa pública se vive con el retroceso de los sistemas de economía de mercado originado por la gran depresión de los años treinta, prolongada en el amplio y duro paréntesis de la reconstrucción tras la II Guerra Mundial, paréntesis que encierra una creciente marea nacionalizadora. De ese alto nivel no se bajaría en la fase 1951-1973, de auge de la economía internacional, que llevaría a la generalización de los sistemas de economía mixta, con una clara apelación a las ideas keynesianas. El desarrollo económico logrado merced a la manipulación de la demanda efectiva destacaba al control público de la inversión como condición necesaria, lo que extendió el área de la intervención pública y, como parte de ella, de la empresa pública. De esta manera, el desarrollo de la intervención pública a partir de los años treinta contaría con tres puntos de apoyo: la gran depresión, la reconstrucción de la postguerra y el auge del keynesianismo de los sesenta. Esos tres puntos de apoyo facilitan la extensión de la economía pública y producen una ampliación de las empresas públicas. En unos países fue la gran depresión la que empujó a las empresas públicas en áreas con sistemas políticos muy dispares, como serían los casos de Estados Unidos, con la política del «New Deal», o el de Alemania, con la política del nacional-socialismo. La crisis bancaria surgida en Italia en 1933 es también el origen de un intenso impulso de la empresa pública en este país. En otras sociedades, el punto de apoyo desde el que se produce el salto del intervencionismo y la nacionalización es la reconstrucción post-bélica: Gran Bretaña y Francia quizá constituyan los ejemplos más destacados, aunque en ellos intervenga, como antes se ha indicado, la inspiración socialista de la empresa pública como fin. La ola de prosperidad en la que se embarcó la economía mundial desde 1951 consolidaría la intervención pública en todas las economías y afianzaría el papel de las empresas públicas en las economías mixtas entonces dominantes como el sistema económico básico occidental.

Esta etapa ofrece algunas enseñanzas destacadas. Quizá la más perceptible sea la multiplicidad de objetivos a que respondió el movimiento nacionalizador. Para unos será el servicio a la transformación del orden económico y social. Para otros, el necesario control de los servicios esenciales y claves de una economía nacional.

Para los países del Tercer Mundo, la nacionalización constituyó una oportunidad para afirmar la soberanía nacional y defender el nuevo orden político constituido. Para algunos países europeos, la nacionalización sirvió preponderantemente de instrumento de planificación indicativa de la economía; unos pocos aspiraron con ella a reforzar los ingresos del Estado y, en numerosos casos, en fin, la nacionalización constituyó la consumación del fracaso de iniciativas y empresas privadas.

Esta multiplicidad de objetivos perseguidos por la extensión de la empresa pública, diversos y a veces incompatibles entre sí, va a producir dos consecuencias: la decepción con los procesos nacionalizadores, pues difícilmente podían conseguir éstos lo mucho que de ellos se esperaba, y la imposibilidad de su gestión eficiente, pues resultaba difícil especificar unos objetivos jerarquizados y operativos para guiar a la empresa pública, dadas las múltiples metas que se le atribuían. Por otra parte, esa experiencia mostró, según acentúa Robson, la existencia de criterios *negativos* para la actuación de las empresas públicas, lo que la empresa pública no debe hacer o los sectores en los que no debe entrar (industrias viejas con atraso tecnológico; las de campo multinacional; el gran tamaño como prejuicio nacionalizador; monopolizar la industria en vez de competir en ella). La experiencia nacionalizadora permitió definir también mejor su campo problemático, en el que la obra clásica de Robson diferenciaba cinco grandes cuestiones iniciadas con las dificultades de su control: ¿quién debe y cómo controlar la empresa pública? ha constituido una pregunta con peso creciente y respuestas deficientes en la mayor parte de los países. Otro tema diferente era el de perfilar las formas mejores de gestionar la empresa pública (un tema con literatura creciente y limitada proyección real). Cuestión distinta, planteada insistentemente, fue la de establecer las relaciones de la empresa pública con el mercado: ¿cómo deben fijarse sus precios y en qué medida debe financiarse por otras vías (subvenciones/transferencias del Presupuesto)? Este último núcleo de problemas recibiría una gran atención por parte del análisis microeconómico de la empresa pública que desarrollaría una teoría estimable de los precios públicos, no siempre fácil de traducir a la práctica de los mercados por las frecuentes interferencias políticas que condicionan la decisión de fijar los precios públicos. Un aspecto diferente de la vida de la empresa pública ha residido en los problemas de información, que fueron convirtiéndose en un núcleo vital y deficientemente atendido, tanto en su vertiente macroeconómica (agregados relevantes del quehacer total de la empresa pública con evidentes repercusiones sobre la economía nacional, dadas sus importantes dimensiones), como microeconómica (indicadores disponibles de eficiencia interna).

Un problema diferente ha sido que en muchos países la empresa pública mostró sus debilidades en dos frentes críticos: la dificultad de atraer a gerentes y técnicos capaces con retribuciones insuficientes y menores que las de las empresas privadas, dificultad a la que se añadía el deseo de determinados grupos de trabajadores de conseguir ventajas particulares a expensas del resto de la sociedad.

Finalmente, pero en manera alguna en último lugar, se plantearon las cuestiones de la financiación eficiente de las empresas públicas: ¿cómo debe articularse su financiación inicial y las de los proyectos ulteriores de inversión de la empresa pública? ¿en qué medida la financiación de las empresas públicas afecta a las condiciones de equilibrio financiero interno (creación de crédito)

y a la balanza de pagos? Estas han sido cuestiones debatidas y no siempre bien resueltas de la empresa pública.

Todos esos problemas adquirieron considerable importancia derivada del propio desarrollo y consolidación de la empresa pública en esta cuarta etapa histórica. Se trata, como puede comprobarse, de aspectos vitales para racionalizar la actividad pública empresarial y para los que no existen respuestas satisfactorias —a veces, ni siquiera respuestas— en las distintas realidades nacionales.

Esta fase de auge de la empresa pública se registra en España de una forma peculiar. Como afirman **Pablo Martín Aceña** y **Francisco Comín** en su trabajo «Etapas y rasgos de la empresa pública en España», nuestras empresas públicas adquieren mayor relevancia en la etapa que va de 1914 a 1936. La aparición de las empresas públicas municipales primero, la creación de empresas públicas en la etapa de la Dictadura (CAMPSA, Banco Exterior, consolidación del Banco de Crédito Local y gestión de las obras públicas), reafirmadas en gran parte después por la Segunda República (que había incorporado en su Constitución de 1931 una concepción de la nacionalización innovadora —según afirma Katzarov— como acto de socialización y como medio de transformar la propiedad, aunque las manifestaciones de esa concepción no fueran considerables), testimonian la presencia de un intervencionismo de signo distinto al liberalismo decimonónico.

Sin embargo, el salto de la empresa pública en España se produce a partir de 1941 con la creación del INI, el cual definiría un nuevo papel de la economía pública, que contaría con un cuadro de ejecutivos militares (Suances, Planell y Sirvent) al servicio del despliegue industrial del país. La ideología intervencionista y autárquica, que animó a la empresa pública en España en esa etapa, iría manifestando el carácter pendiente de los problemas que ésta ha planteado en todos los países a que antes nos hemos referido, y que serían ejemplarmente mal resueltos en nuestro país.

Quinta. La llegada de la crisis económica define, a partir de 1973, una nueva fase histórica de la empresa pública. Las políticas de ajuste a la crisis suponen —como subraya el profesor Martín Mateo— una pérdida del protagonismo del sector público en la orientación directa o indirecta de la vida económica. El gran mandato económico de esta fase será la eficiencia en la administración de los recursos escasos, lo que produce tres movimientos paralelos de gran trascendencia para las empresas públicas: el reconocimiento de los valores de la asignación eficiente de recursos realizada por el mercado, la desregulación de las restricciones y constricciones que afectan a las decisiones económicas y la privatización (asunción por los particulares de bienes o actividades económicas anteriormente de titularidad o gestión pública). Esos tres movimientos han conmovido el papel y las funciones de la empresa pública y plantean en todos los países la necesidad de realizar un balance de su significación actual. Es importante afirmar que el repaso de la experiencia disponible en esta quinta fase de la empresa pública precisa, al menos, cumplir con algunas exigencias para obtener un saldo significativo:

- El balance de la experiencia de la empresa pública debe tener una referencia *nacional*, pues esa experiencia de los distintos países con la empresa pública es heterogénea y descarta la validez de las recetas de carácter universal: la

privatización-desregulación ante todo, o el mantenimiento del *statu quo* de la empresa pública a todo trance constituyen posiciones dogmáticas inútiles.

- La inspiración básica en la realización de ese balance debe obtenerse de la situación en la que hoy se hallan colocadas las distintas economías nacionales, que demanda apremiantemente la *eficacia* en la asignación de los recursos disponibles.

- La empresa pública es un instrumento, no un fin. En su moderna concepción, la empresa pública debe entenderse, en un sentido instrumental, al servicio de los objetivos de la política económica global destinada a corregir los fallos en el funcionamiento del mercado. El valor de la alternativa empresa pública-empresa privada debe, por ello, juzgarse desde la cota de su eficacia para el logro de los objetivos perseguidos por la sociedad, pero en ningún caso la empresa pública constituye un fin en sí misma que deba perseguirse —o rechazarse— por su propia naturaleza.

- Por otra parte, el sector público de cualquier país dispone de un amplio cuadro de medios para lograr los fines que pretende. Por ello, la alternativa que debe contemplarse no es exclusivamente la existente entre propiedad empresarial pública o privada. Existen otras vías de intervención, como la reglamentación o la práctica de incentivos, cuya eficacia relativa debe contrastarse, para optar, con la de la empresa pública.

- El desarrollo de la teoría de los fallos de la economía de mercado constituye un valioso instrumento analítico para valorar con su ayuda la experiencia disponible de la empresa pública y la de los movimientos de su privatización, así como la desregulación. La historia de la empresa pública y la experiencia reciente destacan las limitaciones y los costes de su privatización, así como las posibilidades reales de la desregulación en la vida económica. Esa misma historia apunta, sistemáticamente, a las debilidades de la empresa pública (su gestión ineficiente, mediatizada por la sumisión errática de criterios empresariales a objetivos políticos; la persistente tendencia hacia las cuentas negativas de resultados; la dependencia constante de las subvenciones y de las transferencias del Presupuesto), debilidades todas ellas cuya corrección debería orientar la conducta del sector público empresarial.

- Las vías abiertas al proceso de reforma de la empresa pública, que se manifiestan con claridad en su cuarta etapa histórica, deberían ser objeto de atención prioritaria, pues constituyen problemas no resueltos en la mayoría de las realidades nacionales y, desde luego, en la nuestra: la definición de sus objetivos, el diseño y la aplicación de su control, la búsqueda de los mejores criterios para su organización, la fijación de sus precios con arreglo a los principios de una asignación eficiente, la solución de los problemas que plantea la información de sus actividades y la financiación, en fin, de sus operaciones.

Cabe poca duda de que la empresa pública afronta hoy una problemática compleja, ante la cual carecen de todo fundamento tanto una perezosa pasividad que sancione su insatisfactorio *statu quo* como la simple alegación de tópicos generales (privatización/desregulación), que no pueden alimentar un análisis serio del largo inventario de decisivas cuestiones planteadas hoy a la actividad empresarial del sector público español.

**LOS PROPOSITOS DE
ESTE NUMERO DE
PAPELES DE
ECONOMIA
ESPAÑOLA**

Adentrarse en el análisis y valoración de la situación actual de la empresa pública en España constituye el objetivo del presente número de PAPELES. Objetivo que se pretende alcanzar mediante el análisis sistemático de tres grupos de cuestiones distintas, abordadas por las 27 colaboraciones de un colectivo que incorpora tanto a los más destacados especialistas del tema como a quienes, desde la propia empresa o desde la Administración Pública, asumen responsabilidades de primer rango que les convierten en intérpretes genuinos de las líneas presentes de actuación en el campo empresarial público o en el mundo de la participación pública en empresas mixtas.

El *primer* grupo de temas considerados intenta ofrecer un repaso general de las principales cuestiones conceptuales que constituyen los ingredientes más destacados de lo que podría denominarse, con todas las cautelas y matices, la teoría de la empresa pública. Se contemplan así, junto a la revisión, sintetizada pero rigurosa, de los argumentos económicos en favor y en contra de la empresa pública, aspectos tales como los criterios de fijación de los precios públicos o la problemática organizativa de las empresas públicas, que constituyen aspectos claves de su funcionamiento como unidad económica peculiar.

En *segundo* lugar, el presente número aborda el estudio de la actividad empresarial pública en España, y lo hace desde cinco diferentes perspectivas:

a) La empresa pública es una realidad que es preciso definir, acotar y cuantificar, ofreciendo así una primera aproximación a lo que cabría llamar la *anatomía* de este sector en España.

b) La tradicional discusión genérica sobre la relativa ineficacia de la empresa pública obliga a plantearse un segundo tema básico: el de la rentabilidad, costes y estructura financiera del sector empresarial público español en comparación con la actividad empresarial privada.

c) Por otra parte, la presencia empresarial pública no es un fenómeno aislado que surge de forma espontánea en la vida económica española. Es un proceso dilatado en el tiempo, con un anclaje histórico no siempre preciso, con unos propósitos iniciales complejos y con una trayectoria variada en su ciclo vital. Se impone, por ello, conocer los rasgos básicos de la historia reciente de la empresa pública española, al menos en su grupo fundamental.

En *tercer* y último lugar, parecía lógico que un análisis de amplio alcance sobre la empresa pública española no prescindiera, como término obligado de referencia, de alguna reflexión e información sobre la experiencia en otros países que, como Italia, el Reino Unido o Francia, además de constituir una parte significativa de nuestro entorno económico, disponen de sectores empresariales públicos con hondas raíces, sobre los que en los últimos años se han batido con intensidad los aires de la renovación y la privatización. A su estudio se dedican las colaboraciones que cierran este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

**Un marco conceptual
para enjuiciar el sector
público empresarial**

Se ha afirmado con anterioridad que en el debate de hoy, y de siempre, sobre la empresa pública hay un doble ingrediente: el teórico-económico, derivado del análisis y de la contrastación empírica, y el político-ideológico.

Como afirma el profesor **Julio Segura** en la colaboración con que se inicia este número de PAPELES, la posición que en cualquier sociedad se adopta sobre la

empresa pública es siempre una decisión política, pero no es ocioso considerar cuáles de esas decisiones tienen tras de sí, y cuáles no tienen, el apoyo de una argumentación económica positiva, aunque esta última no sea el único factor que debe considerarse.

Para el profesor **Segura**, la posición actualmente dominante en Europa sobre la empresa pública se centra en tres creencias generalizadas:

- 1.ª) Que la propia titularidad pública de la empresa conduce necesariamente a una eficiencia menor que en el sector privado.
- 2.ª) Que la desregulación generalizada de actividades y servicios que entran en el área de lo que, comúnmente, se denominan monopolios naturales eleva la eficiencia del sistema económico.
- 3.ª) Que la pura privatización de empresas públicas ineficientes conduce a una reducción de pérdidas y, en consecuencia, a una mejora en el déficit público.

Creencias ampliamente compartidas que tienden a exaltar los «fallos del sector público» y a minimizar los «fallos del mercado» volcando, como afirma J. A. Kay, la preocupación actual del análisis económico y de los trabajos empíricos del lado del interés por la privatización, la desregulación y la neutralidad.

El trabajo del profesor **Segura** constituye un análisis crítico de esos tres elementos centrales de la posición dominante, y tiene el indudable mérito de introducir dosis considerables de sentido común en su detallado análisis de los argumentos tópicos sobre la empresa pública. Cinco conclusiones generales se derivan de su trabajo, que podríamos resumir en los siguientes términos:

- 1) No existen recetas o recomendaciones dogmáticas comunes de validez universal, dada la diversidad de características y condiciones de las empresas que integran el sector público empresarial. La heterogeneidad institucional de cada país no permite posturas simples de sí o no a la empresa pública, requiere un análisis pormenorizado.
- 2) El sentido de la intervención pública en el mundo de la empresa deriva de la existencia de fallos en el funcionamiento del mercado. Carece por ello de sentido la presencia de la empresa pública en sectores en los que el mercado puede funcionar con eficiencia y en los que la empresa pública está frecuentemente condenada a la ineficiencia, no tanto por su titularidad pública como por la carencia de fundamento de la presencia pública en estos sectores.
- 3) La ineficiencia de la empresa pública es, con frecuencia, más un reflejo de la complejidad de la organización, con multiplicidad de objetivos, que de la titularidad pública. Por ello, la eficiencia global del sistema mejora con la introducción de dosis crecientes de competencia —más que de privatización— en el ámbito de actuación de la empresa pública.
- 4) La regulación pública es necesaria en los sectores caracterizados como monopolios naturales, tanto si la propiedad empresarial es pública como si es privada.
- 5) La privatización de empresas deficitarias sin mejorar su eficiencia reduce a corto plazo la presión de sus cuentas negativas de explotación sobre el déficit público, pero no asegura una mejora permanente de la situación desde la perspectiva de la economía en su conjunto.

El repaso y valoración de los elementos conceptuales que enmarcan el papel de la empresa pública en las economías occidentales es también el objeto del artículo elaborado por los profesores **José Luis Raymond** y **José Manuel González-Páramo**. En él se revisan los argumentos más reiterados en apoyo de la empresa pública —apoyo a la industria incipiente, potenciación de la competencia, desarrollo de sectores económicos estratégicos, distribución más equitativa de la renta y la riqueza— en un sentido crítico, identificando las falacias más habituales que tales argumentos entrañan desde la perspectiva de los fallos en el funcionamiento de mercado.

Tal vez la construcción de una teoría que permita apoyar la creación y funcionamiento de empresas públicas no sea tarea sencilla. Sin embargo, existe un mayor consenso entre los economistas respecto a lo que cabría llamar el *campo negativo* de la empresa pública, es decir, aquellas actividades o marcos de referencia en que se considera poco o nada justificada la presencia pública en el sector empresarial.

Así, aparecen al menos cinco puntos de general acuerdo:

- a) La empresa pública no debe intervenir en aquellos sectores en que exista competencia o en los que el mercado pueda funcionar con un grado razonable de eficacia.
- b) Tampoco tiene sentido la constitución de empresas públicas en sectores estructuralmente inviables, en los que se condenaría a la empresa a una imposible rentabilización.
- c) La oportunidad de la empresa pública debe contrastarse con la posibilidad, a veces más eficiente, de la concesión privada o la regulación directa en aquellos sectores en que, por razones estratégicas y de control, se estime conveniente la intervención pública.
- d) Las empresas públicas —como las privadas— diseñadas con carácter doméstico, para el mercado interno, en sectores transnacionalizados, están abocadas necesariamente al fracaso.
- e) La empresa pública no es un mecanismo adecuado como instrumento de redistribución de la renta y la riqueza, pues tiene, dentro de la amplia panoplia de instrumentos públicos, alternativas más eficientes.

Un aspecto de particular interés que el trabajo de **Raymond** y **González-Páramo** aporta es una extensa discusión sobre el tópico de la ineficiencia de la empresa pública. Muchos de los elementos que en este sentido se esgrimen —como la multiplicidad de objetivos, la falta de criterios definidos para evaluar la gestión, la ausencia de competencia o la de estímulos que impulsen a los directivos a lograr una mayor productividad— se presentan también con frecuencia en la actuación de las grandes empresas privadas. Tal vez el elemento diferencial básico estriba en la presencia, en el mundo de la empresa pública, de una singular interrelación entre grupos de interés —políticos— directivos que condicionan, por motivaciones ajenas a la propia lógica empresarial, una menor eficiencia en las empresas de titularidad pública.

En todo caso, los trabajos empíricos disponibles muestran un menor grado de eficiencia en la empresa pública, que parece impulsar no tanto en el sentido de la privatización cuanto en el de la introducción de elementos competitivos en el marco de actuación de la empresa pública. Dicho en otros términos: no

existe ninguna razón para una defensa a ultranza de la privatización, puesto que nada asegura que un sector privado ineficiente sea objetivamente más deseable que un sector empresarial público igualmente ineficiente.

En suma, el análisis económico y los estudios empíricos parecen decantarse en el sentido de que ni todos los argumentos esgrimidos por los defensores de la empresa pública tienen fundamento ni tampoco la defensa de la privatización *per se* puede apoyarse en argumentaciones de racionalidad económica.

Tres colaboraciones más completan esta inicial revisión del marco conceptual de la empresa pública desde la perspectiva de sus normas de comportamiento económico y organizativo.

Valentín Edo ofrece en su trabajo una síntesis de los problemas suscitados por la fijación de precios públicos en el caso más característico de empresa pública: el monopolio natural.

Comienza diferenciando los dos enfoques posibles del análisis de los precios: el positivo (análisis de comportamiento observado) y el normativo (definición de reglas de fijación de precios para garantizar la eficiencia en el marco de la economía del bienestar). Se centra en el segundo, y analiza la regla del coste marginal y las hipótesis que garantizan la eficiencia de esta regla, los problemas que plantea la existencia de rendimientos de escala creciente y la financiación del déficit resultante, caso de que el precio se iguale al coste marginal, o las complicaciones derivadas de la existencia de demandas fluctuantes.

Se destaca en este artículo el hecho de que la fijación del precio tomando como referencia el coste medio es una regla sencilla de decisión que garantiza la inexistencia de déficit, pero que comporta niveles de producción en los que no es posible garantizar la regla de la eficiencia, aunque en muchos casos no se alejará excesivamente de ella.

El artículo de los profesores del IESE **J. E. Ricart** y **J. M. Rosanas** aporta una visión del mundo de la empresa pública partiendo de la teoría de la organización y del control de la gestión empresarial.

El mensaje del estudio de **Ricart** y **Rosanas** es la existencia de factores estructurales en la empresa pública —tales como la habitual ambigüedad de sus objetivos, las mayores dificultades en la valoración de sus resultados (no únicamente medibles a través del beneficio privado convencional), así como las interferencias derivadas de las relaciones entre la empresa y la propia Administración Pública—, los cuales condicionan un coste de gestión adicional en la empresa pública respecto a la privada que debe tener su justificación en el interés público existente detrás de su creación, interés que es preciso conocer, explicitar y justificar.

Finalmente, la profesora **Zulima Fernández**, de la Universidad de Oviedo, ofrece en su primera colaboración en este número, de forma clara y apoyándose en la experiencia de distintos países, algunas reflexiones sobre la empresa pública que insisten en la perspectiva de la organización. Las ya señaladas características de multiplicidad, ambigüedad y, a veces, inconsistencia de objetivos, junto con la proliferación de controles e interferencias, llevan a la empresa pública a adoptar una estructura organizativa flexible que resta aptitud para la iniciativa y la innovación. Muchas de las decisiones fundamentales de la empresa se adoptan fuera de ella, generando una conciencia de dependencia

que suele traducirse en el lema de que «los directivos proponen y el gobierno dispone». Por otra parte, la mayoría de las empresas públicas, como respuesta a los problemas que llevaron a su creación, suelen tener una gran dimensión, sumando a tales problemas los derivados de la burocratización inherente a una elevada dimensión empresarial, que se presentan también en las empresas privadas.

Lo ideal sería, por tanto, que las empresas públicas actuaran sin privilegios ni discriminaciones, acercándose a una actuación competitiva en la que el resultado debe ser el criterio fundamental para juzgar la gestión. En este sentido, la actitud favorable hacia la privatización puede ser un factor disciplinante del funcionamiento de las empresas públicas.

La empresa pública en España: algunas cuestiones iniciales

Tras esta primera aproximación hacia los temas más generales y conceptuales de la empresa pública, el presente número de PAPELES se orienta hacia la consideración del sector empresarial público en España. En este sentido, el segundo grupo de colaboraciones se ocupa de la anatomía y el comportamiento económico-financiero de la empresa pública, así como de las tendencias recientes en el proceso de desinversión y privatización de las empresas públicas en España, mientras que el tercer bloque de artículos trata de aspectos y experiencias concretas de las empresas públicas españolas o de intervención pública en el mundo empresarial.

Cuatro interrogantes iniciales se plantean en una primera visión global de la realidad empresarial pública en España.

- ¿Cómo se delimita el sector de empresas públicas en España, y cuáles son sus datos y cifras básicos y más significativos?
- ¿Cuáles son los antecedentes históricos próximos de la empresa pública española y qué consecuencias cabe extraer de su evolución?
- ¿Cómo puede calificarse la situación de la empresa pública española a la luz de su producción, costes, estructura financiera y rentabilidad?
- ¿Cómo se percibe la empresa pública y su actuación por los ciudadanos españoles?

A responder estas cuatro cuestiones básicas se dirigen diez distintas colaboraciones, cuyo contenido ofrece algunos elementos clave para interpretar el sector empresarial público en España.

Algunos datos de partida

Como ya se señaló al comienzo de este comentario editorial, la delimitación del sector de las empresas públicas, dentro del conjunto de agentes que integran una economía nacional, no es un tema que tenga una respuesta única en la literatura económica. En general, son los criterios de Contabilidad Nacional, según los sistemas habitualmente utilizados por los distintos países, los que informan la línea de demarcación entre empresas públicas y privadas.

El artículo de **Valentín Edo**, y la nota adicional que completa su contenido, ofrecen un repaso amplio de los métodos seguidos para definir la empresa pública a partir de los principios de propiedad y control establecidos por el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, adoptado también por la OCDE, frente al hermetismo del Sistema Europeo de Cuentas Económicas

Integradas, que no adopta un criterio firme para separar el sector empresarial público del privado.

Se identifican así las unidades más representativas del sector público empresarial en España de acuerdo con criterios jurídico-institucional, productivo y territorial, y se facilita una primera información de la importancia del sector, en relación al valor añadido de la economía española, a partir de los datos contenidos en las Cuentas de las Empresas Públicas elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado, ya que la Contabilidad Nacional española no ofrece un tratamiento específico de las empresas públicas, dada su vinculación al sistema contable de la CEE (SEC).

Precisamente, el análisis más completo y minucioso de la información contenida en las Cuentas de las Empresas Públicas es el objeto del artículo de **Pilar Ortiz Junquera** y **Alejandro Gómez Rodrigo**. Tras plantear algunas cuestiones metodológicas importantes para la adecuada interpretación de los datos contenidos en las cuentas —entre otras, el propio criterio de selección de las empresas públicas contenidas en ellas—, y con las limitaciones derivadas de la mutabilidad en el tiempo del propio censo de empresas públicas, el artículo ofrece una información cuantitativa de la evolución entre 1980 y 1986 del peso de la empresa pública española en variables económicas clave, tales como la producción de bienes y servicios, el PIB, la remuneración de los asalariados y la formación bruta de capital. Pese a la reducción observada en esos indicadores para 1986 —por la exclusión del censo de empresas públicas de algunas tan significativas como SEAT—, el sector empresarial público no financiero mantiene porcentajes significativos sobre la actividad económica global: 8,1 por 100 de la producción de bienes y servicios, 7,8 por 100 del PIB, 8,3 por 100 de las remuneraciones salariales y 9,6 por 100 de la formación bruta de capital.

Un aspecto singular de especial interés en este panorama cuantitativo al que el trabajo de **Pilar Ortiz** y **Alejandro Gómez** se refiere, y sobre el que insiste particularmente la colaboración de la profesora de la Universidad Autónoma de Madrid **Olga Ruiz Cañete**, es el relativo al capítulo de subvenciones y transferencias de capital del Estado a las empresas públicas.

En general, las subvenciones y transferencias del sector público a empresas —públicas y privadas— constituye uno de los puntos más polémicos del crecimiento del gasto público en España. En primer lugar, por su propia dimensión cuantitativa (4,9 por 100 del PIB en 1985, 3,8 por 100 del PIB en 1987) y por su colaboración a la generación del déficit público y, sobre todo, por lo que supone de sostenimiento artificial de actividades económicas poco rentables o incapaces de ajustar flexiblemente su comportamiento a las nuevas exigencias del mercado.

El trabajo de **Olga Ruiz Cañete** detecta un crecimiento vertiginoso entre 1970 y 1983, tanto de las subvenciones de explotación como de las transferencias de capital a las empresas públicas y privadas. A partir de 1984 se reducen las subvenciones de explotación y se modera el ritmo de crecimiento de las transferencias de capital. La empresa pública ha sido la principal beneficiaria de esa importante partida presupuestaria del Estado, ya que ha absorbido el 74 por 100 de las subvenciones (fundamentalmente RENFE, HUNOSA y FORPPA) y el 51 por 100 de las transferencias de capital (cuya mayor parte ha sido recibida por el INI, IPPV, RENFE e ICONA).

**Una perspectiva
histórica de la empresa
pública española**

El panorama cuantitativo descrito, que se resume en una participación moderada del sector empresarial público español, con especial incidencia en los sectores energético y de transportes, y con una participación importante en las subvenciones y transferencias de capital estatales, se completa, mediante la información contenida en la nota preparada por **Juan Irazo**, con una referencia explícita a las empresas públicas cuyo control tiene atribuido la Dirección General del Patrimonio del Estado que, a comienzos de 1988, implicaba la participación directa en 24 empresas, entre las que cabe destacar, por su significación, la Compañía Telefónica, Tabacalera y el Banco Exterior de España.

Una mención especial merecía en este número la historia reciente del principal componente del sector empresarial público español: el grupo asociado en el Instituto Nacional de Industria. Dos extensas y documentadas colaboraciones de los profesores **Pablo Martín Aceña** y **Francisco Comín** ofrecen una aproximación cuantitativa tanto a la historia del INI como a la de su forma de financiación. Varios hechos destacan los citados autores en esta perspectiva histórica.

a) Las empresas del INI presentan una amplia diversidad en sus líneas de negocio, a la vez que existe una fuerte especialización sectorial, sobre todo en el sector de industrias básicas.

b) En la historia del INI se aprecian elementos de inercia —existe un núcleo básico y permanente de actividades— y elementos de cambio, con predominio de los primeros.

c) Destaca su flexibilidad de ajuste institucional a las cambiantes circunstancias políticas, sociales y económicas, de la que la muestra más clara es su propia supervivencia en contextos políticos y económicos muy diferentes.

d) La historia de su financiación muestra una evolución alternante entre las aportaciones del Estado (con claro predominio en los primeros veinte años de su existencia y en los últimos diez años) y el recurso a la emisión de obligaciones, en cuya suscripción obligatoria tan destacado papel han tenido las Cajas de Ahorros —fundamental entre 1957 y 1971— como reflejo, entre otras cosas, de las posiciones dominantes sobre la situación de autonomía o dependencia que se pensaba que el INI debía tener respecto a la Administración Pública.

A grandes rasgos, cabe distinguir tres etapas en la evolución del INI:

a) Etapa protagonizada por quien fuera el creador del proyecto, J. A. Suanzes: 1941-1963. El INI fue creado en 1941 con un capital del Estado de 50 millones y con los objetivos de vigorizar la economía española, favorecer los grandes proyectos de inversión y asegurar la defensa nacional. La finalidad última de esta etapa es garantizar la autosuficiencia de la economía española potenciando la «trilogía industrializadora»: electricidad, hierro y carbón.

b) Etapa de la planificación indicativa: 1964-1975. El principio que predomina es el de la subsidiariedad, y se incluye como criterio de gestión el logro de una adecuada rentabilidad. Paradójicamente, es durante esta etapa cuando el INI inicia la función de «hospital» de empresas en quiebra, hecho contradictorio con la consecución de una rentabilidad.

c) Etapa de la crisis industrial y del asentamiento de la democracia: 1976-1986. El INI inicia en esta etapa un proceso de desinversión, motivado por la búsqueda de una mayor racionalidad económica. En efecto, si la dimensión del grupo se juzga a partir de tres indicadores: producción, exportación y empleo, se comprueba que los valores máximos corresponden aproximadamente a 1975, habiéndose producido un descenso en los últimos años.

Tres excelentes trabajos nutren en este número la consideración de los aspectos relativos al comportamiento económico y financiero de las empresas públicas: el realizado por **Alfonso Novales**, Director de FEDEA, que ofrece una visión de los aspectos financieros y de eficiencia de la empresa pública entre 1984 y 1986, actualizando así trabajos previos de la citada Fundación; el escrito por el profesor **Alvaro Cuervo**, en el que se ofrece una completa gama de *ratios* e indicadores para el período 1983-1986, y el debido a los profesores **José Carlos Fariñas**, **Jordi Jaumandreu** y **Gonzalo Mato**, ceñido a la empresa pública industrial en el período 1981-1986. Cada uno de estos trabajos pone énfasis particular en el campo de preocupación específica de sus autores, aunque todos ellos parten de una fuente informativa básica común —los datos de la Central de Balances del Banco de España— y ofrecen una visión comparativa entre las empresas públicas y privadas.

Cuatro principales conclusiones se obtienen de este núcleo de colaboraciones:

a) La empresa pública española presenta una estructura financiera con excesivo peso del endeudamiento —lo que condiciona elevados costes financieros— que ha experimentado a partir de 1984 una sustancial mejora, más intensa que en la empresa privada, aunque su punto de partida era más bajo tanto en la estructura financiera como en la rentabilidad.

Pese a ello, la empresa pública en su conjunto necesita dosis adicionales de mejora para acercarse a los valores medios de la empresa privada.

b) La empresa pública presenta una menor eficacia productiva que la privada, aunque a partir de 1984 se producen reajustes y desinversiones que mejoran su eficiencia. Se destaca en particular que en 1984, por vez primera, se producen ajustes significativos en la utilización del factor trabajo.

c) Se aprecia una correlación positiva entre la ineficiencia productiva y la inadecuación de la estructura financiera.

d) Finalmente, el trabajo de **Alvaro Cuervo** sugiere que, en alguna medida, la relativa ineficiencia de la empresa pública es más un reflejo de su elevada dimensión que de su titularidad pública.

En la segunda mitad de 1987, dentro del sondeo periódico de opinión que realiza la Fundación FIES sobre un colectivo de 1.200 cabezas de familia, se formularon un conjunto de preguntas sobre la empresa pública en general y sobre tres de ellas —RENFE, Iberia y Correos— en particular.

Francisco Alvira y **José García López** interpretan y valoran en su colaboración los resultados obtenidos. Resultados que evidencian la mezcla de valoraciones económicas y sociales del ciudadano español de los años ochenta.

El comportamiento económico de la empresa pública en España

Los españoles y la empresa pública

En efecto, el 63 por 100 de los encuestados cree que la empresa pública es *menos eficiente* que la privada. Incluso un 60 por 100 piensa que la empresa pública es *siempre* deficitaria. La mayoría cree que una privatización del sector público empresarial conduciría a una mejora en la eficacia, que se traduciría en mejores calidades y más bajos costes de los servicios prestados.

Pese a ello, los ciudadanos españoles opinan que esa mayor eficiencia comportaría reducciones en el empleo y elevaciones en los precios. Las mejoras de costes no se traducirían en menores precios, sino que éstos se elevarían, traduciéndose en mayores beneficios empresariales. La valoración social de esta creencia lleva a que el 68 por 100 de los encuestados opinen que la empresa pública es necesaria en algunos sectores para evitar situaciones monopolísticas.

La opinión ciudadana desconfía de la empresa pública, cuya eficacia valora negativamente, pero tampoco es favorable al comportamiento empresarial privado inspirado en el principio del beneficio. Lo que lleva a que, en balance, el 56 por 100 de los encuestados se manifiesten a favor de la existencia de la empresa pública en España.

Nacionalización, regulación y privatización

La historia del sector público empresarial español es rica en movimientos pendulares desde la creación de empresas públicas y nacionalización de empresas privadas deficitarias hacia la desinversión y la privatización.

En la última década —como se ha señalado al comienzo de esta introducción editorial— la posición dominante en Europa apunta hacia la desnacionalización, desinversión y privatización, incluso de servicios típicamente públicos, y hacia la desregulación de mercados intervenidos como reflejo de la actitud favorable a la eliminación de restricciones al mercado y a la competencia.

Este proceso general en el mundo occidental ¿cómo se ha vivido por la economía y la sociedad españolas?

Es evidente que desde 1984 se han producido algunas desinversiones importantes en el campo empresarial público en España. Sin embargo, la idea general que subyace en muchas de las colaboraciones contenidas en este número de PAPELES es que no existe detrás de esos hechos una estrategia elaborada, sino que son más bien el fruto de decisiones aisladas.

El análisis y descripción de este proceso se inicia con la posición estimulante y provocativa que sugiere el artículo de **Juli García Fernández**. Su trabajo parte de una afirmación formulada por el premio Nobel George Stigler en un célebre trabajo sobre la teoría de la regulación económica publicado en 1971. Stigler afirmó: «el problema de la regulación es el problema de descubrir dónde y por qué una industria (o un grupo de presión) es capaz de utilizar al Estado para sus propósitos».

Si ello es así, no existe una política específica de empresa pública: la empresa pública es un instrumento subsidiario del que se hace uso en las etapas de crisis. Ello es acorde con la teoría de Stigler sobre la regulación en el sentido de que ésta es obtenida por la industria y diseñada para su beneficio.

El trabajo de **Juli García** trata de contrastar esta hipótesis en el período 1973-1988. Para ello, el autor examina tres etapas políticas correspondientes a:

a) III Plan de Desarrollo (1973-1975); caracterizado por la institucionalización de los grupos de presión a través de las comisiones del Plan.

b) Gobiernos de UCD (1977-1982); la lógica de las decisiones políticas se impone sobre la racionalidad económica en un proceso de nacionalización de empresas en crisis.

c) Gobierno socialista; predominio del pragmatismo sobre los mandatos ideológicos, que se concreta en: prioridad de la cuenta de resultados, reconversión, renovación de cuadros y multinacionalización de industrias.

El artículo sugiere, de una parte, que la historia de la empresa pública es la historia de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión; de otra, que en el marco del proceso de integración en la CEE el fenómeno significativo es más la multinacionalización de las empresas que la privatización en sí misma.

El artículo de **Zulima Fernández**, con una pretensión más descriptiva, pasa revista al proceso privatizador en España atendiendo a la siguiente clasificación:

a) Venta total de empresas: política inscrita dentro de la reestructuración y racionalización reciente del INI. Considera la venta de pequeñas empresas no viables dentro del sector público o la venta de grandes empresas con ánimo de proporcionarles las bases para competir (ejemplos: SEAT, SKF, SECOINSA).

b) Colocación de paquetes de acciones en Bolsa; la finalidad de esta privatización parcial es disciplinar la gestión y diversificar las fuentes de financiación. Se citan los casos de ENCE y ENDESA.

c) Proceso de desregulación (o apertura de mercados); pretende estimular la competencia y está en buena medida impulsado por la integración de España en la CEE. Se comenta, entre otros casos, la desregulación del sistema bancario, la reforma prevista del mercado de valores, la Ley de Ordenación del Transporte y la Ley de Ordenación de Telecomunicaciones.

La conclusión fundamental es que en España no existe una voluntad privatizadora clara, sino más bien el deseo de *racionalizar* el sector público de cara a la reciente integración en la Comunidad Económica Europea.

El artículo contiene un cuadro que resume las principales medidas privatizadoras desde 1985 referidas a empresas pertenecientes al INI.

La nota preparada por **Walter Scherk** ilustra el problema de la valoración de empresas públicas que se privatizan a través de su salida a Bolsa con el caso concreto de ACESA. El precio de salida se establece actualizando el flujo esperado de rendimientos futuros, utilizando como tipo de interés el crecimiento esperado de la economía «más» la inflación esperada y «más» una prima de riesgo próxima al 6 por 100. No obstante, el margen de incertidumbre es muy elevado. En este sentido, podría considerarse que, en principio ACESA, estaba bien valorada, pero la rápida expansión del tráfico y la caída de los tipos de interés comportaron un precio de salida muy inferior a la posterior cotización de las acciones en Bolsa.

Las claves de la política de desinversiones del INI, son el objeto del artículo de **Claudio Aranzadi**, actual Ministro de Industria y Energía, escrito cuando aún desempeñaba la presidencia del Instituto Nacional de Industria.

En primer lugar, destaca que el objetivo último de la política de desinversiones del INI responde a criterios de racionalidad económica, y no a imperativos de carácter político o ideológico. El INI se configura como un conglomerado de empresas que, en muchos casos, pasaron a ser públicas para salvar a empresas privadas en quiebra. La privatización total tiene sentido cuando el sector privado es capaz de ofrecer mejores perspectivas (SEAT es, al respecto, un paradigma).

En otros casos, como GESA, ENCE o ENDESA, se trata de colocar en manos privadas paquetes de acciones minoritarios ampliando la base accionarial, pero manteniendo el Instituto la responsabilidad de la gestión.

El tercer aspecto de la política de desinversiones hace referencia a la incorporación de nuevos socios privados, que representan una aportación complementaria en el terreno industrial (a título ilustrativo, la colaboración de ENASA y DAF, la participación de CASA en el proyecto AIRBUS o la creación de una compañía *charter* por IBERIA y LUFTHANSA).

Un proceso que —afirma **Claudio Aranzadi**— no se sustenta en la presunción de mayor eficacia de la empresa privada frente a la pública, sino en una política de racionalización industrial y financiera del grupo INI, en una línea similar a la que siguen los grandes grupos privados diversificados, dentro y fuera de España.

Desde esta perspectiva, el proceso de desinversión en el INI hay que valorarlo a la luz de la estrategia como grupo de negocios del Instituto. Este es el objetivo del artículo del que fue Vicepresidente del INI, **José García Hermoso**.

Destaca que la gran empresa española se caracteriza a escala internacional por su menor tamaño, sobre todo en los sectores de demanda fuerte, su falta de diversificación y su reducido grado de internacionalización. En este contexto, el INI, que constituye el primer grupo español de empresas, se sitúa entre los cincuenta mayores grupos empresariales a nivel mundial.

Al cierre de 1982, el INI presentaba pérdidas crecientes y una estructura financiera muy deteriorada, derivadas de su papel tradicional como *hospital* de empresas en quiebra, financiado externamente y con un exceso de capacidad productiva.

Los objetivos fijados en 1983 establecieron una reducción de pérdidas y una consolidación del grupo industrial aumentando su competitividad. El desarrollo de planes de reconversión, los ajustes de plantillas, las mejoras en el modelo de gestión y las ventas de empresas son medidas que han permitido ciertos logros entre 1983 y 1987. Destacan entre ellos:

- a) El aumento del margen bruto de explotación del 13,5 al 22,6 por 100.
- b) El crecimiento de la relación entre fondos propios/pasivo total desde el 15,8 al 25,8 por 100.
- c) La sensible reducción de las pérdidas, que, no obstante, siguen estando concentradas en construcción naval, minería y siderurgia.

Los objetivos actuales siguen siendo la mejora de los resultados y la consolidación de la competitividad. Para alcanzar tales objetivos, se pretende la potenciación de sinergias y economías de escala (transferencia de tecnología

entre empresas, racionalización de la cartera de negocios, etc.) y la internacionalización de ciertas ramas de actividad.

Dos temas adicionales cierran este apartado dedicado a las cuestiones relativas a la privatización y regulación en España: el relativo a la regulación de precios en el sector eléctrico y la polémica cuestión de la reprivatización de empresas del Grupo RUMASA.

El sector eléctrico, en cualquier economía, se caracteriza por el reparto del mercado entre las empresas productoras por zonas o subsistemas. La necesidad de fuertes inversiones y la gran dimensión y especiales características hacen que en la mayor parte de los países, por la vía de la empresa pública o de la regulación, sea importante la presencia del sector público en el sector.

En España, el sector público genera el 30 por 100 de la electricidad del sistema peninsular, la red de transporte es propiedad de una empresa pública (Red Eléctrica de España, S. A.) y los precios están regulados.

El artículo de **María Luisa Huidobro** analiza con detenimiento, y desde una óptica comparativa internacional, el sistema de regulación de precios, basado en tres elementos clave: la tarifa media, el sistema de compensaciones y la estructura de la tarifa. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre las posibilidades limitadas de una mayor competitividad en el sector y la necesidad, en todo caso, de que los sistemas de regulación generen una mayor eficiencia y reducción de precios.

El último tema abordado en esta sección es el relativo al proceso de reprivatización de RUMASA. Como es bien conocido, el 23 de febrero de 1983 el primer gobierno socialista de la democracia española sorprendía al país con la expropiación del *holding* de empresas RUMASA, que agrupaba a unas cien empresas (ochenta bancarias), con una plantilla de 46.100 personas. Desde el primer momento se manifestó el propósito de no nacionalización permanente, abriéndose un dilatado proceso de seis años de saneamiento inicial y posterior reprivatización.

La dimensión del Grupo y el carácter polémico de la operación otorgan un particular valor al artículo de **Javier del Moral Medina** —Director General del Patrimonio del Estado en el momento de la expropiación y en la mayor parte del proceso privatizador—, que constituye un testimonio detallado, genuino e inédito de un proceso cuyo debate parlamentario y extraparlamentario presenta rebotes intermitentes. **Javier del Moral** introduce al lector en el mundo de los datos contables y de los valores económicos, cuantificando el coste contable de la reprivatización en 677.000 millones de pesetas y extrayendo así la discusión del mundo de las apreciaciones subjetivas y de las conjeturas.

Trazar una panorámica global del mundo empresarial público español exigía completar el cuadro de las apreciaciones generales y entrar en el campo concreto de las experiencias singulares. No constituye ésta una tarea fácil, dada la multiplicidad y carácter variopinto del sector empresarial público en España, lo que obliga a una selección equilibrada de empresas significativas.

Seis experiencias ilustrativas se recogen en esta sección, las cuales ejemplifican tanto el campo de la empresa pública propiamente dicha como el de la participación pública en empresas privadas. Las colaboraciones que abordan

**La intervención
empresarial pública
española: algunas
experiencias concretas**

esta tarea pretenden ofrecer una descripción de la situación actual y de la evolución de tales empresas, así como un juicio acerca de su actividad y de las perspectivas y estrategias de futuro.

Esas seis referencias a la realidad empresarial pública española son las siguientes:

- El sector de *hidrocarburos*, en el que, de la mano de **Oscar Fanjul**, Presidente del Grupo INH, creado en 1981, se repasa la situación de las empresas del grupo y, en particular, de la nueva REPSOL desde la interesante perspectiva de una actividad públicamente gestionada que debe afrontar, a partir de 1992, su plena liberalización.
- La *banca oficial* está representada en esta muestra selectiva por el artículo de **Julio Rodríguez**, Presidente del Banco Hipotecario, que analiza el Grupo ICO, constituido como tal en el nuevo marco legal de la Ley de Presupuestos para 1988. Las entidades oficiales de crédito han ido perdiendo paulatinamente peso en el sistema financiero español, y **Julio Rodríguez** se plantea el camino de potenciación de un sector cuya extensión y propia razón de existencia no son obvias —frente a otras alternativas de intervención— en un sistema financiero que, desde mediados de los años setenta, viene caminando en un sentido cada vez más abierto a la competencia y a los mecanismos del mercado.
- El sector público del *transporte* es el objeto de la colaboración de **Ginés de Rus**. Un sector amplio y complejo en el que se dan las empresas públicas más deficitarias —caso de RENFE—, y donde otras actividades, como el transporte marítimo, parecen apuntar hacia la conveniencia de una multinacionalización por razones de competitividad.

Es, en todo caso, un sector necesitado de definición en muchos aspectos; pues, tal como concluye **Ginés de Rus**, se caracteriza por las siguientes notas:

- 1) Comparando las empresas analizadas con otras europeas, se comprueba que aquéllas, en general, ocupan una posición intermedia desde la óptica de sus rendimientos.
- 2) La intervención pública en el transporte, usualmente, ha sido desafortunada, contribuyendo a la pérdida de competitividad.
- 3) La privatización puede significar un paso adelante en el proceso de saneamiento y reducción de costes. Si existen limitaciones a la competencia, esta privatización debe acompañarse de un sistema de regulación efectivo.
- 4) Necesidad de una política de actuación conjunta en materia de transporte que defina prioridades.

• Un sector estratégico, constituido por la *minería del carbón*, a través del análisis que **Luis Servén** ofrece sobre HUNOSA. Estos son algunos rasgos de su estudio:

a) Se cuantifica en 50.000 millones de pesetas el coste que en 1986 se trasladó a los consumidores de electricidad, resultante de la distorsión en los precios del carbón.

b) HUNOSA se creó en 1967 a partir de empresas privadas en difícil situación, bajo los argumentos de «seguridad de suministro» y «redistribución de la

riqueza», si bien los verdaderos beneficiarios de su creación fueron empresarios privados con dificultades.

c) En 1985 los precios de venta de HUNOSA representaban el 67 por 100 del coste del trabajo y el 44 por 100 de los costes totales.

d) En 1986 el coste unitario del carbón térmico era cuatro veces superior al precio internacional de este producto.

e) El coste de mantenimiento de HUNOSA satisfecho por los consumidores se cifra, en 1985, en 38.400 millones de pesetas.

El artículo concluye destacando que HUNOSA es una forma ineficiente de redistribuir renta entre colectivos de trabajadores. Sería preferible una política de compensaciones directas que el mantenimiento de HUNOSA.

- **Crisanto Plaza** estudia el comportamiento y evolución de la *Compañía Telefónica* y pone de manifiesto los desajustes entre el plan de inversiones de la Compañía y la evolución difícilmente previsible de la demanda, especialmente a partir de 1985, que genera pérdidas de calidad en el servicio y obliga a plantear en la actualidad medidas urgentes de inversión.

- Finalmente, **Enric Ribas** y **Joan Montllor** ofrecen un tratamiento pormenorizado y sistemático del modelo económico-financiero de las empresas concesionarias de autopistas en el período 1980-1986, mostrando un panorama caracterizado por una baja rentabilidad y una estructura financiera costosa.

La participación del Estado en el capital de las concesionarias no llega al 25 por 100; no obstante, actúa como avalista de la financiación externa extranjera (que supone el 82 por 100 de la financiación), a la vez que garantiza la solvencia financiera de las concesionarias. De esta forma, el modelo financiero de autopistas es de elevado riesgo, habiéndose transferido tal riesgo al sector público por la vía de la concesión de avales, dado que a partir de 1983 las pérdidas acumuladas exceden a los fondos propios efectivos. A ello es preciso añadir los costes soportados por el Presupuesto del Estado, que para el período 1981-1986 ascienden a más de 250.000 millones de pesetas corrientes.

Dos colaboraciones más, dedicadas a la experiencia extranjera próxima, completan y cierran el contenido de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

La experiencia internacional

De una parte, los profesores **José Antonio Rodríguez Ondarza** y **Juan José Rubio Guerrero** analizan el reciente proceso de privatización en Francia y en el Reino Unido.

En Francia, el punto de partida fue la Ley de Nacionalización de 1982. Los problemas de gestión y financiación llevaron en 1986 a una Ley de Privatización que ha dado el marco jurídico necesario para la reprivatización de 65 empresas públicas.

El artículo describe el proceso reprivatizador seguido. Su éxito desde la óptica de la colocación de títulos se atribuye en parte a los bajos precios fijados para las ofertas públicas de suscripción. Una característica adicional de la privatización en Francia es que ésta afectó a empresas pertenecientes al sector competitivo.

En Inglaterra, la etapa de nacionalización abarca el período 1945-1981. Desde 1945 hasta 1961 el proceso de nacionalización fue intenso, y en el período 1961-1981 se trató de desarrollar un marco legal que, sin cambiar la titularidad de las empresas, permitiese una reconciliación de los objetivos públicos y la autonomía gerencial. Sin embargo, el resultado fue, en general, negativo, y a partir de 1981 se inicia el proceso reprivatizador. No obstante, las críticas que a tal proceso se han dirigido destacan el hecho de que se ha enfatizado más la privatización *per se* que la búsqueda de un marco competitivo. En efecto, si el sector público y el privado pueden abordar la misma actividad, el segundo suele ofrecer mayores beneficios, menores costes y mayor eficiencia. No obstante, si la competencia y la privatización entran en conflicto, en aras de la eficiencia debe potenciarse la competencia, prescripción que en Inglaterra no siempre se ha respetado.

Por su parte, el Presidente del IRI italiano, en su excelente colaboración, describe la actuación del citado instituto desde su creación, en 1933, como pieza básica del complejo mundo de la empresa pública en Italia. Un recorrido de indudable interés para España por la afinidad de muchos aspectos que concurren en las ideas que dieron nacimiento al IRI y al INI.

Romano Prodi ofrece un repaso del papel actual del IRI, destaca la mejora del grupo —que en 1986 y 1987 obtuvo, por vez primera en doce años, resultados positivos— y justifica su presencia actual con argumentos relacionados con la dimensión necesaria de las empresas para una competencia internacional.

REFLEXIONES FINALES

Al término de este largo comentario editorial, que franquea al lector la entrada a la lectura directa de las diferentes colaboraciones, las cuales, sin afán omnicomprendivo intentan, en este número de PAPELES, nutrir un repaso selectivo de los temas relativos al sector empresarial público en España, cinco puntos se ofrecen a su reflexión:

1.º La empresa pública es una *realidad* universal cuya validez debe enjuiciarse por su eficacia como instrumento al servicio de los fines generales de la política económica de la sociedad. Pese a la dificultad de erradicar posiciones ideológicas que se incorporan, de forma más o menos inconsciente, a la forma de pensar y valorar de los distintos ciudadanos, es la perspectiva instrumental la que da sentido y adecuada dimensión a cualquier debate sobre la empresa pública.

Por ello, es falaz la discusión empresa privada-empresa pública, que es preciso complementar con el debate sobre el cuadro completo de medidas alternativas —tales como la regulación y los incentivos de que un Estado moderno dispone para el cumplimiento de sus fines. Tampoco tienen excesivo sentido las argumentaciones generales que no partan de un conocimiento detallado de las circunstancias que concurren en cada concreta experiencia de penetración pública en el mundo empresarial.

2.º En la sociedad presente, la búsqueda de la asignación eficiente de los recursos productivos vuelca de este lado, a diferencia de otras épocas históricas, el criterio básico para enjuiciar el papel de la empresa pública a partir de los fallos del mercado para lograr una eficaz utilización de los recursos escasos disponibles.

La teoría económica, pese a sus limitaciones, muestra la inadecuación de utilizar la empresa pública para sostener proyectos económicos inviables que convertirían al sector público en un hospital de empresas permanentemente deficitarias, o el uso de la empresa pública como un medio de redistribución de la renta y la riqueza, que tiene caminos más eficientes en otros instrumentos de la política económica.

3.º Al margen de cualquier planteamiento político, la empresa pública, tal como ésta se ha presentado en la realidad económica de muchos países, muestra un sesgo sistemático hacia la ineficiencia. Su dimensión elevada, sus aspectos organizativos, la relación de dependencia respecto a la Administración Pública —con criterios, en general, ajenos al mundo empresarial— y la interacción entre los grupos de interés, los políticos y los directivos, son elementos que están en la base de esa ineficiencia relativa.

En España, donde el papel actual de la empresa pública ocupa, a juzgar por los distintos indicadores de dimensión, un lugar intermedio respecto a los países de nuestro entorno, se detecta en todos los *ratios* de productividad, rentabilidad y estructura financiera, una relativa ineficacia —como hecho contrastable— que tiende a mejorar desde 1984. La empresa pública ha venido siendo, por otra parte, el principal beneficiario de las subvenciones y transferencias que durante la última década han constituido un ingrediente importante del déficit público.

4.º La creación de empresas públicas en España, como la privatización o desinversión que hoy parece alentar al mundo empresarial público, no parecen haber respondido históricamente —ni en un sentido ni en otro— a una estrategia determinada, y reflejan más bien decisiones singulares por motivaciones diversas de cada momento.

5.º La experiencia de la empresa pública a lo largo de la historia española se resume en un mundo caracterizado por pérdidas sistemáticas de explotación y dependencia política tanto en los criterios que la informan como en sus gestores. Estos fenómenos están asumidos por la sociedad española y están en la base de la creencia mayoritaria de los ciudadanos respecto a la ineficacia de la empresa pública.

Sin embargo, el español medio piensa que la empresa pública es necesaria para la prestación de algunos bienes y servicios en sectores monopolísticos a precios menores de los que establecería el mercado, y con mayores cotas de empleo de las que aportaría la empresa privada.

Nada hay, pues, ni en la teoría ni en la opinión de los ciudadanos, en contra de la empresa pública como tal, siempre que ésta actúe con eficacia en aquellos campos en los que su utilización tiene sentido. La reticencia hacia el sector público empresarial es en nuestro país más la resultante de una larga historia de funcionamiento ineficaz que de criterios ideológicos. No se olvide que, en la temprana fecha de 1724, Jerónimo de Uztáriz ya afirmaba: «El medio de conservar las manufacturas con franquicias y otros auxilios proporcionados es más seguro y eficaz que el de la administración por cuenta de los soberanos, porque en esta forma se padecen atrasos y desperdicios que se consideran inexcusables...».