

LA TEORIA DE STIGLER SOBRE LA REGULACION COMO MARCO INTERPRETATIVO DE LA POLITICA EMPRESARIAL PUBLICA 1973-1988

Juli García Fernández analiza en este artículo la política empresarial pública y, en sus propias palabras, lo hace «no sólo a partir de la superestructura ideológica, sino también desde los indicios disponibles acerca de los grupos de presión que han hecho la política, y no sólo la económica, en el período 1973-1988». El autor sitúa metodológicamente su análisis en el marco de «la teoría de Stigler sobre la regulación y la controversia sobre los mecanismos de elección social», tal como los presenta Buchanan. Todo ello, en un intento de «comprender el proceso de elaboración de la política económica del período». Concluye el artículo con un examen de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión a la luz de las teorías del Max Weber.

A Fabián Estapé,
maestro de la tradición oral.

LA TEORIA DE STIGLER SOBRE LA REGULACION COMO MARCO INTERPRETATIVO DE LA NACIONALIZACION DE EMPRESAS EN CRISIS Y SU REPRIVATIZACION EN COYUNTURAS ALCISTAS

ESTE trabajo se presentó en la UIMP bajo el título «Nadie me ha hablado del interés público», que corresponde a una frase atribuida a Maura. La anécdota se fecha en 1892, al poco tiempo de ocupar éste la cartera para Asuntos de Ultramar, y es la respuesta dada por Maura a la pregunta que le formuló el Subsecretario Sánchez Guerra sobre los «asuntos» que le planteaban al ministro en sus audiencias.

La respuesta del político conservador puede ser conjugada con el materialismo como enfoque metodológico. ¿Debe buscarse la interpretación de la política empresarial pública del período 1973-1988 en los decretos oficiales y en las declaraciones públicas o en la infraestructura de intereses de los diferentes grupos sociales?

Analizo aquí la política empresarial pública no sólo a partir de la superestructura ideológica, sino también desde los indicios disponibles acerca de los grupos de presión que han hecho la política, y no sólo la económica, en el período 1973-1988. En ningún momento se pretende dar un sentido crítico al concepto de grupo de presión, *lobby* o tráfico de influencias. Existían ya cuando Don Quijote aconsejaba a Sancho, antes de ir a gobernar la insula Barataria: «quiero... ser norte y guía que te encamine y saque

a seguro puerto de este mar proceloso en el que vas a engolfarte; que los oficios y grandes cargos no son otra cosa sino un golfo profundo de confusiones».

En cuanto al método, hay que situar este análisis en un marco conceptual adecuado, tal como la teoría de la desregulación de Stigler y la controversia sobre los mecanismos de elección social, conforme Buchanan. Lo que nos interesa es comprender el proceso de elaboración de la política económica del período.

1. La teoría de Stigler sobre la regulación

Escribe Stigler, en su «The Theory of Economic Regulation» (1):

«La tarea básica de la teoría sobre la regulación es la de explicar quiénes recibirán los beneficios y quiénes las cargas de la regulación, qué forma de regulación se adoptará, y los efectos de la regulación sobre la asignación de recursos».

«La regulación puede ser activamente buscada por una industria o puede serle impuesta. *Una tesis central de este artículo es que, como norma general, la regulación es obtenida (acquired) por la industria y diseñado para su beneficio*».

«Dos criterios alternativos sobre la regulación son ampliamente compartidos. El primero, el de que la regulación se establece, básicamente, para la protección y beneficio del público... El segundo es que el proceso político desafía cualquier explicación racional: la política es una mezcla movediza e imponderable de fuerzas de la más diversa naturaleza, comprendiendo actos de gran virtud moral (*the eman-*

icipation of slaves) y de la más vulgar venalidad (the congressman feathering his own nest)».

Más adelante, señala:

«Asumimos que los sistemas políticos son concebidos y operan racionalmente, lo que equivale a afirmar que son instrumentos apropiados para satisfacer los deseos de los miembros de la sociedad. Esto *no quiere decir que sirvan al concepto de interés público*: en realidad, 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».

2. La teoría de la elección social pública conforme a Buchanan

Pasemos ahora a Buchanan (2), que escribe:

«Hasta cierto punto, me gusta atribuir a la "elección pública" la función de ofrecer una "teoría del fracaso gubernamental" más o menos comparable en equivalencia a la "teoría del fracaso del mercado" que se plantea en la economía ortodoxa del bienestar».

«... Los mercados fracasan y el gobierno fracasa cuando se compara cada alternativa con los modelos idealizados. La comparación apropiada ha de hacerse entre dos instituciones imperfectas».

«Los individuos y los grupos procurarán mejorar sus propios objetivos privados de distribución, principalmente el aumento en su propia cuota de participación en la renta, a través del gobierno... el comercio con el voto y el cabildeo procurarán una serie de movimientos de la renta y

CUADRO N.º 1

FINES DIVERSOS QUE SE HAN ASIGNADO A LA ACTIVIDAD DEL INI (1941-1976) (*)

- a) Las empresas del INI deben obtener beneficios, o al menos no perder dinero. (Algunas empresas del INI sí pueden perder dinero por motivos llamados «sociales» —tal sería el caso de los servicios públicos o de las empresas que mitigan el paro regional).
- b) El INI debe contribuir a una política industrial, política cuyos fines, a su vez, serían:
 - La corrección de la inactividad de la empresa privada.
 - La industrialización de España.
 - El crecimiento económico del país.
 - El ahorro de divisas.
 - La evitación del coloniaje.
 - La mitigación de las diferencias regionales.
 - El suministro de recursos primarios y de productos de industrias pesadas.
- c) El INI debe coadyuvar en la tarea de defensa nacional.
- d) Debe contribuir al avance de la tecnología y la investigación españolas.
- e) El INI también debe reconstruir empresas en dificultades para volver a hacerlas viables.
- f) Debe el Instituto corregir los defectos del mercado, tales como la contaminación, el paro, el estancamiento, el monopolio, la mala calidad de los productos de consumo.
- g) El INI, y la política de nacionalizaciones en general, existe para fomentar la igualdad de riqueza, al suponer una disminución del peso de los capitalistas privados en la economía nacional.

(*) La actual dirección del INI define dos objetivos prioritarios: saneamiento de resultados y racionalización de actividades para garantizar la competitividad. Pero, históricamente, y al margen de la fraseología propia de la política de imagen, la empresa pública ha tenido como principal tarea recoger los despojos de otras políticas sectoriales. En el período 1976-1983, los objetivos sociales y las relaciones laborales fueron el talón de Aquiles de la empresa pública.

Fuente: P. Schwartz y M. J. Gonzalez (1976).

del bienestar, notoriamente favorables para los miembros de los grupos políticos dominantes, a costa de los ciudadanos en general...».

Finalmente, podemos concluir la referencia a Buchanan con su paradigma académico:

«El estudio de la Hacienda Pública cae en la línea divisoria entre la economía y la política».

3. Los objetivos de las empresas públicas

La antigua teoría del monopolio natural de Cournot y la co-

rrección de los fallos del mercado constituyen el fundamento teórico para la definición de objetivos de las empresas públicas. No hace falta insistir en que los fallos del mercado pueden estructurarse, siguiendo al propio Stigler (3), en tres capítulos:

— externalidades (con referencia a Pigou, 1912);

— bienes públicos (con referencia a Samuelson);

— decisiones erróneas basadas en una apreciación defectiva del futuro (con referencia a Pigou, 1932).

En la nota (3) se matiza este tercer capítulo: hay razones objetivas para afirmar que el gobierno tiene un enfoque temporal más limitado (el período electoral) que el individuo (su propia vida). Sin embargo, este tercer capítulo, reformulado desde la perspectiva más ingenua de la economía de empresa, es el que ha justificado un mayor número de iniciativas públicas: el INI debía intervenir en aquellos proyectos que, por su largo período de maduración, alto riesgo o elevado volumen de recursos requeridos, fueran escasamente atractivos para la iniciativa privada. Es el principio de subsidiariedad.

Son muchos los menús de objetivos que se han servido a la empresa pública, en particular al INI. Schwartz y González (4) ofrecen el cuadro n.º 1, añadiendo:

«Salta a la vista que ninguna institución humana puede obedecer tales instrucciones. En realidad, sorprende que el Instituto Nacional de Industria haya desarrollado sus tareas con tanta dignidad y empeño, a pesar de esta multiplicidad de señales que tiraban de él para un lado y para otro».

Una tesis básica de este artículo es que los menús de objetivos «oficiales», así como la teoría sobre la creación de empresas públicas para hacer frente a las imperfecciones del mercado, tienen un valor explicativo de la realidad muy limitado, al menos en el período 1973-1988. Un ejemplo característico es el de la creación de las sociedades de desarrollo industrial regional desde 1972 hasta entrados los años ochenta.

Las SODI han cumplido muy dignamente una misión de reconversión de empresas en crisis y otros objetivos de promoción in-

dustrial. Pero es evidente que nunca fueron diseñadas para cumplir los objetivos inherentes a su pomposa razón social. En realidad, fueron impulsadas por el Ministro de Industria entre 1976 y 1977 para hacer frente a crisis empresariales muy concretas, siendo envueltas en una fraseología de objetivos adecuadamente calculada para deslumbrar al electorado el 15 de junio de 1977.

Tradicionalmente, la definición de objetivos de la empresa pública forma parte de una política de imagen vagamente vinculada a la realidad. Además, la línea de mando sufre interferencias y oscila con las coyunturas políticas, de modo que la prioridad de objetivos es un juego de azar. Muchos gestores son conscientes de esas servidumbres y generan sus propios objetivos, no formalizados, con la finalidad de sobrevivir a los movimientos telúricos que periódicamente sacuden el organigrama de la empresa. Las consecuencias lógicas son cierta distorsión en la información y bastante confusión en la línea de mando.

El ex-vicepresidente del INI, J. M. García Hermoso, afirma, en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que el actual equipo directivo del INI definió dos objetivos prioritarios: saneamiento de resultados y racionalización del grupo para hacerlo competitivo a escala multinacional. El cambio de coyuntura industrial ha ayudado a los actuales responsables de las empresas públicas a cumplir sus objetivos. Queda por saber si en circunstancias adversas se reavivaría la dicotomía entre imagen y realidad.

A lo largo de este artículo se han eludido las definiciones ofi-

ciales de objetivos y se ha seguido el enfoque de Stigler como marco interpretativo de la política empresarial pública. El aspecto clave de esta política es, a nuestro juicio, la dependencia de los objetivos de la coyuntura económica y política.

ANÁLISIS DE LAS TRES ETAPAS POLÍTICAS QUE CUBREN EL PERÍODO 1973-1988: III PLAN DE DESARROLLO, UCD, PSOE

Es obvio que existen diferencias entre la Administración socialista y las etapas anteriores, tanto la franquista, hasta 1976, como la protagonizada por UCD. Incluso en el franquismo hay dos enfoques contrapuestos: el de Suanzes y el de los tecnócratas apoyados por la Comisaría para el Plan de Desarrollo. ¿Ha existido alguna vez algún asunto en el que el interés público haya viajado al margen de un tráfico más o menos intenso de influencias? La política económica rara vez es pura, y nunca sencilla.

Este trabajo ofrece una periodificación en tres etapas, pero llegamos a la conclusión de que no existen tres modelos o políticas de empresa pública definidos. Incluso sería aventurado afirmar que existe una política específica de empresa pública.

En realidad, existen empresas públicas y políticas económica e industrial, pero la relación de las primeras con las segundas es penosa. Por ejemplo, existe una política de autopistas, de sector eléctrico y energía nuclear, de salvamento de empresas en crisis, de reconversión de sectores industriales o de saneamiento de entidades financieras. *La em-*

presa pública es un mero sujeto pasivo de este proceso: se constituye para rescatar los despojos de otras políticas. En ocasiones, ni siquiera existe política económica, sólo mera ocurrencia ministerial; pero esta situación sí ha evolucionado entre 1973 y 1988.

1. Las comisiones del Plan de Desarrollo como marco institucional de los grupos de presión (1973-1976)

1973 es el primer año del último Plan de Desarrollo. El mecanismo administrativo de los planes de desarrollo institucionalizaba el juego de los grupos de presión mediante comisiones sectoriales u horizontales, al igual que su modelo francés. El tráfico de influencias quedaba regulado como algo intrínseco al sistema, que no en balde se autocalificaba de «democracia orgánica»: el interés público se identificaba con el interés de los organismos o grupos sociales dominantes, y sus instituciones tenían como misión principal regular las relaciones de poder entre éstos, su tráfico de influencias.

Nunca estuvo tan claro que la política económica era, esencialmente, un catálogo de intereses personales envuelto en fraseología tecnocrática. El INI era un mero instrumento al servicio de esta política, bien por omisión, al ser excluido del programa nuclear, de la IV Siderurgia Integral o de la construcción naval mientras fueron rentables, o bien al ser «condenado» a hacerse cargo de los despojos de tales industrias, una vez hubieron servido para enriquecimientos, en ocasiones ilícitos, con cargo al crédito oficial.

1.1. La IV Siderurgia Integral (Altos Hornos del Mediterráneo)

Altos Hornos de Vizcaya y United Steel constituyen Altos Hornos del Mediterráneo en 1971, al amparo de las triunfalistas previsiones de consumo adoptadas en el proceso de elaboración del III Plan de Desarrollo. En el proyecto de la IV Siderurgia Integral estaba en juego el predominio del sector entre la empresa privada y la pública. En plena coyuntura alcista, se dio preferencia a la iniciativa privada. Fracasado el proyecto, y con las pérdidas por Tm de acero más elevadas de la siderurgia española, se estatalizó la empresa en 1978.

Schwartz y González (1976) escriben: «Durante el año 1974 la crisis mundial no había repercutido aún sobre el mercado siderúrgico. Este fue el último de los tres de un *boom* siderúrgico sin precedentes... Mientras la producción de acero de ENSIDESA aumentó en un 5,4 por 100, las ventas lo hicieron en un 37,4 por 100, lo que dará una idea del alza de precios».

En su discutido «Horizonte 1980», el III Plan de Desarrollo había fijado un consumo de acero para dicho año que, a la postre, resultaría ser el doble del consumo real. La demanda se desploma en 1975 y el INI toma el 100 por 100 de Altos Hornos del Mediterráneo en 1978, con la finalidad principal de desmantelar el exceso de capacidad del sector.

1.2. ENDESA y el programa nuclear

ENDESA había iniciado su proyecto nuclear de Escatrón con anterioridad a la crisis energética

de 1973. La crisis disparó las expectativas nucleares, convirtiendo la propia construcción de centrales en uno de los negocios más lucrativos de los años setenta. ENDESA fue apartada del programa nuclear, decisión comunicada por el propio Ministro de Industria a los responsables del INI y ENDESA en la mina de As Pontes, en 1976.

Por una ironía del destino, los problemas del sector nuclear, combinados con los quebrantos cambiarios de su financiación y la caída de la demanda eléctrica desde finales de los setenta, convierten el programa nuclear en el «panal de rica miel» de Samaniego. Hacia finales de 1985, Vandellós II y Ascó II estiman o tienen un coste por Kw/h de 18 y 14 pesetas, respectivamente, cuando el precio de venta en barras de central oscila en torno a 10 ptas/Kw. Mientras tanto, la mina de As Pontes, el proyecto milagroso de quemar lignitos pardos de 1.850 Kilocal/Kg, ha convertido a ENDESA en la empresa más rentable del sector.

Con las transferencias de activos (¡y pasivos!) ENDESA tomará participación en aquellos proyectos nucleares e reinterpretará la parábola evangélica del buen samaritano, si bien es compensada con un contrato de venta de esta energía que permite repercutir el extracoste nuclear.

1.3. La construcción naval y el crédito oficial

Schwartz y González (1976) escriben: «Al principio de 1974 todo parecía de color de rosa: España era el cuarto productor mundial en toneladas brutas y la cartera de pedidos de AESA estaba a tope. Incluso parecía que iba a poder llevarse a cabo la reestruc-

turación de ASTANO y BAZAN. La construcción naval, sin embargo, estaba montada sobre bases artificiales: unos créditos muy baratos en beneficio de compradores extranjeros y unos baremos de éxito medidos en toneladas físicas en vez de en rendimiento financiero...».

En realidad, los armadores privados, la industria de construcción naval «mixta» (50 por 100 INI-50 por 100 privada), el Banco de Crédito a la Construcción (BCC, oficial) y las autoridades de marina mercante que valoran los proyectos de construcción naval (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), acaban provocando uno de los episodios más confusos de las relaciones entre empresa pública y empresa privada.

Los armadores privados presentan proyectos inflados hasta en un 150 por 100 a la inspección de buques del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, para solicitar financiación privilegiada al BCC, quien la otorga en base a la evaluación de dicho Ministerio, y en atención a la necesidad de pedidos del sector naval. El hecho es tan conocido que más de un buen funcionario califica el tinglado como «crédito oficial a la construcción de buques y fincas». El sector naval se hunde (financieramente) a partir de 1975; el INI se ve obligado a absorber el 50 por 100 privado de AESA en 1976, y el gobierno decide la liquidación del BCC mediante el procedimiento de fusión por absorción con el Banco de Crédito Industrial, que se hace cargo de una cartera de créditos de 240.000 millones de pesetas, difícilmente recuperable, en 1982. El BCI crea la Sociedad de Gestión de Buques, en 1984, para gestionar la recuperación de los créditos garantizados por los

buques embargados en el extranjero, ante la inoperancia de la hipoteca mobiliaria de buques.

* * *

Sería injusto ofrecer una imagen meramente negativa de las relaciones entre empresa privada y empresa pública durante los planes de desarrollo. También hay que decir, en favor de los profesionales que participaron en dichos planes, que hicieron un esfuerzo técnico notable para ver la economía en su conjunto, con un rigor macroeconómico (i.e. informe Richardson) que hubo de plegarse a imperativos propios de la época.

Por otra parte, las comisiones de los planes de desarrollo dieron un marco institucional a los grupos de presión; pero esto no quiere decir que los crearan ni que éstos desaparecieran con tales planes.

2. UCD o la lógica de las soluciones políticas contra la racionalidad empresarial (1977-1982)

2.1. Soluciones políticas a crisis empresariales

¿Hubo un cambio sustancial del anterior enfoque entre 1976 y 1982?

Resulta difícil dar una respuesta general. Es probable que algunos políticos del centro-derecha concibieran la empresa pública como algo distinto del mero catálogo de intereses personales; e incluso que pensarán que era necesario transmitir esta imagen de independencia al electorado si se pretendía la conti-

nuidad en el poder. La dialéctica desplegada por el CDS desde 1985 refleja esta necesidad de «desmarcarse» de los grupos de presión ante la imagen pública. No obstante, los casos concretos examinados en el epígrafe anterior permiten sugerir que las relaciones empresa privada-empresa pública entre 1976 y 1982 guardan continuidad con el período precedente.

Sería aventurado enjuiciar la política industrial y de empresa pública de UCD fuera de su contexto político. ¿Puede entenderse que INI y Patrimonio se vieran obligados a nacionalizar empresas ruinosas, tal como se describe en el cuadro n.º 2, desde un punto de vista de racionalidad empresarial? ¿No es cierto que, en más de una de estas nacionalizaciones, hubo intereses personales envueltos en objetivos políticos razonables y que buena parte de esos intereses se protegieron bajo el manto del «profesional-competente-técnico-independiente»?

Pero, cuando se contempla la situación de crisis industrial e inestabilidad social en que concluye el régimen anterior, quizá sea oportuno sugerir que hay una lógica política que justifica decisiones costosas desde la perspectiva empresarial. Tomemos el caso del Patrimonio del Estado: ¿existe una política industrial que justifique la estatización de empresas como Intelhorce, HYTASA o Segarra junto a la enajenación de CAMPSA, y que, a su vez, sea compatible con criterios empresariales propios de un *holding*?

El aspecto más positivo de la política del período es el abandono del criterio de estatización de empresas en crisis y su sustitución por planes de reconver-

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION INI EN ALGUNAS EMPRESAS

EMPRESA	Año de participación pública mayoritaria	% PARTICIPACION PUBLICA		Anteriores accionistas	DATOS MEDIOS ANUALES EN EL BIENIO 1981-1982 (En millones de pesetas)			
		Previa	Posterior		Ventas	Exportacion	Empleo	Pérdidas
HUNOSA	1967	0	100		30.673	Sustituc. de importaciones	20.999	20.774 (*)
Astilleros del Noroeste	1972	0	100		10.025	8.424	5.913	3.646
Grupo Astilleros Españoles (doce filiales). Grupo Alvarez (Geasa, Mahsa, Povisa, Itsa)	1976	50	100	Bancos, otros	60.383	31.088	17.846	21.702
H. J. Barreras	1976	0	100	Familiar	3.750	600	2.261	2.185
Segarra (Imepiel, Patrimonio)	1976	0	100	Familiar	4.347	—	1.693	1.791
Litografías Romero	1976/78	0	99	Familiar	5.531	425	2.157	1.262
Textil Tarazona	1976	0	45	Familiar	Reconversión en el período 1976/1981			
I. Frio y Alimentación	1977	0	100		936	275	379	601
A. Hornos Mediterráneo (**)	1978	0	100		1.039	8	120	470
C. Soler Almirall	1978	0	100	A. H. Vizcaya, U. S. Steel	24.562	9.471	4.364	8.890
SEAT	1979	0	100	Familiar, KGW	704	126	386	308
Babcock Wilcox	1980	34,7	100	Fiat, Bancos	116.394	31.624	28.202	25.917
Hytasa (Patrimonio)	1980	0	100		15.457	5.328	4.301	4.969
Intelhorce (Patrimonio)	1980/82	0	100	Familiar	3.049	294	1.522	1.360
Gossypium (Patrimonio)	1980	0	100	Bancos	4.853	410	2.441	1.540
PRESUR (*)	1980	0	100	Bancos	3.051	280	975	434
Subtotal	1982							257
RUMASA					284.754	88.353	93.559	96.106
Autopistas (AUDASA, AUCALSA; datos estimados para 1984) (***)	1983	0	100	Familiar	No hay datos disponibles			
	1984	0	100	Bancos, constructoras y Cajas de Ahorros	3.000			18.000

(*) Excluidas subvenciones a la explotación u otras.

(**) El INI participa simbólicamente en AH de Vizcaya desde 1981, cuya financiación por fondos de reconversión asciende a 76.350 millones de pesetas en 1982.

(***) La Empresa Nacional de Autopistas (Patrimonio) hereda la deuda privada de AUDASA y AUCALSA, que importa 130.000 millones de pesetas.

NOTAS:

- (a) La empresa pública es resultado de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión en etapas de crisis. Suelen crearse en situaciones de equilibrio político o social inestable, tendiendo a reprivatización o a hibernar en las coyunturas alcistas. La reprivatización de RUMASA y, sobre todo, la multinacionalización de SEAT, marcan el punto de inflexión de una etapa de crisis a una coyuntura alcista.
- (b) Otras empresas en las que el INI aumenta su participación durante este período son: Lactaria Española (1974), San Carlos, Equipos Nucleares (1978) y FOARSA (1981).

sión protagonizados por el propio sector privado con ayudas financieras públicas. Los diferentes planes de reconversión sectorial se elaborarían a partir de 1980, cuando la oposición de los dirigentes del INI había quedado patente en los procesos de incautación de HYTASA (febrero 1980) y de «renacionalización» de Intelhorce (julio 1980), lo que determinó la incorporación de ambas empresas al Patrimonio. Los últimos créditos excepcionales,

al amparo del artículo 37 de la Ley de Crédito Oficial, se aprobarían por el Consejo de Ministros en agosto de 1980.

A partir de junio de 1980 se produce la legislación sobre reconversión sectorial, que sustituye a las estatalizaciones puntuales de empresas en crisis: el Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, de medidas urgentes de reconversión industrial; el Real Decreto 2.010/1981, de 3 de agos-

to, de medidas aplicables a la reconversión textil, cuyo artículo 3.5 permitió una aplicación retroactiva de las facilidades hasta de cinco años (en favor de una empresa privada con poderoso apoyo político); y, avanzando en el tiempo, la Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas de reconversión industrial y el Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión industrial.

2.2. *Intelhorce: un caso paradigmático de crisis industrial entre empresa pública y empresa privada*

Schwartz y González (1976) escriben: «La intervención del INI en la industria textil malagueña comienza en 1957... Durante los diez años siguientes, errores de gestión dieron lugar a resultados adversos... El Consejo de Ministros aprueba su venta el 7-12-1972 y ordena: "... se hará constar expresamente por los compradores el firme compromiso de mantener el empleo de la empresa"... De hecho, el empleo hoy (1976) es superior en unos 400 puestos al empleo en el momento de su compra». Añadamos que, cuando el Banco de Madrid-BCD endosan Intelhorce al Patrimonio del Estado en 1980, dicho incremento es de 600 (2.900 trabajadores), pese a la crisis del sector.

Intelhorce nace como un proyecto integral propio del modelo autárquico de industria integral cuya crisis examinaremos más adelante. El proyecto contempla las cuatro fases industriales de preparación de la fibra e hilatura de algodón, tejeduría, acabados y confección. Es un modelo de integración vertical muerto en Europa, donde las fábricas tienden a especializarse horizontalmente (en hilatura o tejeduría), a evitar concentraciones fabriles (diversas fábricas dependiendo de una única comercial-financiera, i.e. Ferrari en Italia) y a «trabajar a mano» en la confección.

El proyecto de Intelhorce es un error compartido por la industria española nacida al amparo de la protección arancelaria. Es el caso de Segarra (que parte de la curtición, abarcando infinidad de modelos y su comercializa-

ción), así como el de SEAT, creada con participación privada mayoritaria, con suministradores nacionales y para un mercado nacional. Un modelo industrial que la creación de las Comunidades Europeas, en 1957, hacía obsoleto, y cuya única vigencia en España obedecía al régimen político excluido del Tratado de Roma.

Para algunos, el antiguo accionista del Banco de Madrid-BCD centró su negocio en la adquisición y realización de un *stock* de algodón valorado a precios muy conservadores, en una coyuntura alcista de la industria algodonera. Como en todas las crisis financieras de la época, se trató de una operación especulativa, especulación política con el empleo y especulación mercantil, en este caso con algodón.

A los treinta años de su constitución, cabe preguntarse cuáles han sido los criterios del sector público en la creación, enajenación y «renacionalización» de Intelhorce. ¿Han primado criterios de política social, industrial y regional sobre cualquier otro tipo de motivos? Si es así, ¿por qué en la recompra de 1980 se firman dos pólizas por importe de 5.213 MM de pesetas en favor de dos bancos reconvertidos al margen del Fondo de Garantía de Depósitos? ¿Por qué hubo una oposición sistemática del Ministerio de Industria a la «renacionalización» de Intelhorce en 1980 y a la aprobación inmediata de su plan de reconversión? ¿Qué posibilidades tuvo Patrimonio de analizar la viabilidad de la empresa cuando la documentación de la operación era prácticamente nula?

Hay una sola respuesta: se trató de dar una solución política razonable a dos problemas empresariales: Intelhorce y el pro-

ceso de reconversión bancaria. Queda la duda de si el objetivo principal de la intervención pública era la reconversión bancaria o la industrial.

Pero lo innegable es que se trata de un caso paradigmático, porque el Estado proyecta Intelhorce erróneamente, la privatiza en una coyuntura alcista y la «renacionaliza» en una fase de crisis. Además, durante treinta años, una docena de las mejores cabezas empresariales, sindicales y políticas de España tratan de darle una solución, sin conseguirlo.

2.3. *Dispersión de los modelos organizativos de la empresa pública en España. Creación del INH en 1981*

Desde una perspectiva conceptual, coexisten en España diversos modelos organizativos de la empresa pública, de los que destacan el «modelo francés», propio del Patrimonio del Estado, junto al modelo italiano de *holding*, adoptado por el INI y por el INH. Las denominaciones de «modelo francés» y *holding* son inadecuadas, pero útiles; el origen del Patrimonio es la administración de la riqueza mobiliaria del Estado, constituida preferentemente por acciones en empresas de servicios públicos que se gestionan con independencia del tenedor de las acciones, limitado a ejercer un control patrimonial como accionista.

La relación entre el Patrimonio del Estado y el Ministerio de Hacienda es antiquísima, y explica cierta concepción del Patrimonio como controlador de grandes empresas estatales y recaudador de dividendos. No obstante, la aplicación del calificativo de «mode-

lo francés» al Patrimonio ilustra la autonomía de gestión de las empresas públicas francesas, como Renault, EDF o Charbonnages d.F., por contraposición a la fuerte dependencia de las empresas públicas italianas respecto a sus *holdings*.

Por supuesto, el modelo italiano de *holding* implica una intervención en la gestión de las empresas muy superior a la que el término inglés (*holder*, tenedor) pudiera sugerir. De hecho, tanto la versión española del modelo francés del Patrimonio como la del modelo *holding* del INI y del INH tienen características propias que las desvirtúan. La principal de estas características es la de operar en un contexto institucional muy complejo, en el que la importancia política de las personas predomina sobre las instituciones.

Sólo este rasgo de inmadurez institucional explica la confusión creada en torno a los modelos de organización de la EP, confusión incrementada en la última década. Aunque la relación entre el Patrimonio y el Ministerio de Hacienda es muy anterior a la creación del INI en 1941, la emergencia del Instituto como eje de la política industrial estuvo ligada al poder personal de su fundador, Suanzes, basado en la confianza de Franco y en una honradez a carta cabal de la que no tomaron ejemplo sus detractores.

Tras el declive de Suanzes y del propio INI, a partir de 1967, la EP ha sido un campo abonado a las tensiones institucionales, en el que algunos políticos, planificadores, ejecutivos y controladores han desarrollado sus propios objetivos a través, y al amparo, de las organizaciones a las que sirven. Las reorganizaciones de la empresa pública se suceden

al mismo ritmo que sus equipos directivos. En este contexto debe contemplarse un supuesto proyecto de reorganización del INI en *subholdings*, al estilo italiano, cuya primera medida fue la segregación del sector de hidrocarburos en 1981.

La creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos por Ley 45/1981, de 28 de diciembre, constituye una medida aislada de política sectorial para la empresa pública, ya que no se acompaña de ninguna otra de reestructuración del INI en *subholdings*.

Una primera conclusión pudiera ser la de que no eran evidentes los beneficios de una segregación sistemática del INI en diferentes *subholdings* independientes, de modo que el impulso más definido para la creación del INH se asocia con el relieve de su primer presidente, confirmando el predominio de las personas sobre las instituciones (en este caso, INI y Patrimonio) que caracteriza la política empresarial pública española.

Sería exagerado afirmar que el INH surge, cual ave fénix, de las cenizas del INI y del Patrimonio, aunque es innegable que su impacto sobre el primero no puede considerarse positivo. El INI ha funcionado como eje de la política industrial española durante tres décadas, y la decisión del gobierno implicaba:

a) una falta de confianza en la capacidad del INI como instrumento capaz de desempeñar esa política o, lo que es peor, de administrar sus participadas, y

b) la segregación de una parte sustancial de los activos más saneados del INI, agravando los efectos de la estatalización de empresas en crisis, cuya imagen y resultados predominará en

el INI sin otro contrapeso que el de la División de Electricidad, y poco más.

El argumento a) es más consistente de lo que pudiera pensarse. Aunque los estatutos y la imagen popular del INH es la de un coordinador de la política de hidrocarburos, los aspectos sustanciales de esa política residen en una buena administración empresarial, cual correspondería a un *holding* privado. Su propio presidente fundador ha insistido en que la empresa pública sólo debe diferenciarse de la privada en que el accionista receptor de dividendos es el Estado, criterio esencialmente válido. ¿Tan graves eran las circunstancias del INI que ni tan siquiera podía administrar sus participaciones empresariales bajo este mismo enfoque?

Es más razonable pensar en una combinación de desconfianza y deseo, más o menos consciente, de concluir con el INI. En todo caso, la creación del INH fue una medida aislada que en modo alguno aclaró la confusión de modelos organizativos de la empresa pública en España.

* * *

La etapa 1977-1982 no debe ser examinada bajo el prisma de la racionalidad empresarial en el proceso de elaboración de la política industrial. Existe una lógica política, en circunstancias nada fáciles, que podría justificar diversas acciones de UCD en política industrial. Pero también hay sombras en puntos de intersección de reconversión industrial-empresa pública.

Quizás UCD careció de una vicepresidencia política capaz de mantener la disciplina interna y, por ello, las actuaciones empre-

sariales públicas del período transmiten una imagen de catálogo de iniciativas personales dispersas. Este hecho contrasta especialmente con la política económica que se articula en torno a los Pactos de la Moncloa, que es una política de equipo y de consenso. Concluida esa etapa, protagonizada por la vicepresidencia económica del profesor Fuentes Quintana, la política económica de UCD pierde cohesión, y es probable que muchos de los responsables de empresas públicas no tuvieran otra intención que la de dar soluciones políticas razonables a problemas cuya solución empresarial era la quiebra.

3. El cambio: desregulación, reconversión, rentabilidad, multinacionalización (1983-1988)

3.1. ¿Ha existido una política de empresa pública industrial con el gobierno socialista?

Evidentemente, el gobierno socialista ha renunciado a una política de grandes enunciados, superestructura a la que fue tan aficionado el Plan de Desarrollo. Atención: no hay enunciado global de empresa pública industrial, pero, por primera vez desde la crisis energética e industrial, los resultados acumulados del INI y el INH, en 1986, fueron positivos.

No cabe duda de que, tras estos resultados, hay una política, aunque pueda decirse que está guiada por el pragmatismo antes que por la ideología. Cabe preguntarse cuál es la relación entre la ideología, un programa político y la política misma.

Liberarse de los mandamientos ideológicos es un proceso natural de todas las doctrinas. La Biblia cuenta con cerca de 400 mandamientos en el Deuteronomio, que se reducen a 10 con las Tablas de Moisés y a 2 en el Nuevo Testamento. En la teología de la liberación ya no hay mandamientos, sólo mensaje.

Lo que diferencia la acción política del programa político es que la primera es el resultado de una dialéctica con los grupos de presión. Es lógico que en esa dialéctica se difuminen los mandatos ideológicos y más de un compromiso ante el electorado. El programa electoral del PSOE para 1982 establecía criterios delimitadores de tres grupos empresariales públicos (industrias concurrenciales, sector energético e industrias en reconversión). Lo peculiar de la política socialista sobre la empresa pública no es ya que se libere de sus mandatos ideológicos, sino que opera este *aggiornamento* a un ritmo vertiginoso.

Desde 1983 la política socialista de empresa pública ya no responde a mandatos ideológicos; sólo un mensaje cuyos principales acordes son:

a) Emergencia del beneficio como criterio rey para toda entidad mercantil, sea pública o privada. Hay otros criterios de política industrial y de rentabilidad social, pero suelen ser penosas justificaciones de situaciones a las que se ha llegado por razones inconfesables.

b) Desregulación de determinados tinglados montados por los grupos de presión bajo el manto del interés público; aquí el mensaje debe mucho a economistas «de la oposición», como Stigler y Buchanan. Un ejemplo de desregulación es el del «cre-

dito oficial a la construcción de buques y fincas», al que se ha hecho referencia con anterioridad. Pero es pronto para afirmar que se ha producido una moralización de la empresa pública con relación a períodos precedentes, ya que el esfuerzo auditor desplegado desde 1982 no ha tratado por igual al pasado y al presente.

c) Se ha producido una renovación de cuadros dentro de las empresas públicas, un *Gotterdämmerung* que merece comentario aparte.

La renovación de cuadros desde 1983 es uno de los episodios de la política socialista más difícil de evaluar. Es obvio que el sector público ha pasado del modelo francés, de administración inalterable, al modelo americano de *spoil system*. No es una cuestión ideológica: lo que subyace es la necesidad sentida por el gobierno socialista de provocar el ocaso de los dioses que han gobernado las empresas públicas a través de segundo y tercer niveles, incluso después de abandonar las empresas. Quizá la única entidad al margen de este cambio ha sido el Banco de España.

¿Era imprescindible este *Gotterdämmerung*? Podemos caer en el error de analizar la política con instrumentos de análisis económico, eludiendo «tocar a las personas». Es oportuno recordar a Indro Montanelli, cuando señala que la historia de Roma no es sólo la historia de sus emperadores y pensadores, sino también la de sus primos, sobrinos, amigos e interesados.

Si la política industrial y de empresa pública desde 1983 puede definirse por cuatro objetivos (desregulación, reconversión, rentabilidad, multinacionalización), es

porque la renovación de cuadros ha propiciado una disciplina interna muy superior a la de etapas anteriores. Pero el *spoils system* genera a su vez problemas, a nivel autonómico y central, a los que habrá que hacer frente en el futuro.

d) Abandono de los objetivos de «industria nacional» por una razón de pragmatismo, ante el empuje tecnológico y comercial de las multinacionales. Hay que destacar la multinacionalización de SEAT, el hecho de política industrial más positivo de los últimos años; pero también hay otras industrias, privadas en su origen, desarrolladas verticalmente al amparo de la autarquía, sobre las que se ha seguido una política de ajuste progresivo. Este punto conduce a una cuestión para debate actual sobre empresa pública en España: ¿reprivatización o multinacionalización?

3.2. El abandono del criterio de «industria nacional». Operaciones de reprivatización y multinacionalización

La reprivatización de RUMASA rompe el prejuicio ideológico sobre el supuesto sentido progresista de la participación del Estado en la empresa pública. Alvaro Cuervo ha bautizado este proceso como la «nueva desamortización», expresión afortunada, pero que debe ser matizada para comprender con exactitud lo que ha sucedido en la industria española y, subsidiariamente, en la empresa pública, en los últimos años.

Más que una reprivatización o desamortización, lo que se ha puesto en marcha es un proceso de *multinacionalización* de una

industria española desarrollada al amparo de la protección arancelaria y en pleno proceso de integración en la CEE. La reprivatización de RUMASA puede tener mayor interés político, pero, desde un punto de vista empresarial, la operación paradigmática de los años ochenta es la multinacionalización de SEAT.

Para comprender el actual proceso de multinacionalización, es conveniente recordar que la empresa española se ha desarrollado sobre dos premisas.

- La protección del mercado nacional, que ha determinado la configuración de empresas muy integradas, tanto en el sentido de integración vertical, abarcando diversas fases de producción, como horizontal, ofertando una amplia variedad de productos con muy escasa especialización en un segmento del mercado.

- La adecuación de la empresa española a una fase del «ciclo del producto», por utilizar la denominación de Vernon, propia de países en vías de desarrollo, dotados de recursos humanos semicualificados y poco costosos, con una tecnología fácilmente adaptable adquirida por patentes.

En este orden de consideraciones, las empresas españolas, tras la mitificada etapa de desarrollo 1960-1973, estaban más cerca de sus competidoras de Grecia o Portugal que de las de Italia o Francia.

La empresa pública, a través del INI, como grupo industrial, y de la Compañía Telefónica (por su política industrial y su política de compras), podía haber jugado un papel más decidido en el plano tecnológico. Sin embargo, la política tecnológica del INI en los años setenta sufrió diversos

reveses en el ámbito de las industrias de defensa e informática (5), por imperativos políticos difícilmente justificables.

Así, la política industrial, desde finales de los años sesenta hasta 1980, se limitó a maniobras de salvamento de los «elefantes blancos» abandonados por la iniciativa privada. Puede decirse que la liquidación de algunas de estas sociedades hubiera facilitado la reconversión del conjunto y hubiera supuesto un menor deterioro de imagen para la empresa pública. A mi juicio, este proceso de nacionalización de empresas en crisis es sólo una etapa temporal hacia la multinacionalización de empresas viables y la liquidación de fósiles irrecuperables.

El caso más destacado de «estatalización-multinacionalización-reprivatización» es el de SEAT. El INI toma la participación mayoritaria de SEAT en 1980, pagando a sus anteriores accionistas financieros el nominal de sus acciones. Es una medida política, no financiera, ya que no hay en el mundo una sola industria de automoción sin implantación multinacional que sea económicamente viable. Es, pues, una operación de salvamento, a la espera de un socio multinacional.

La mayor parte de las industrias «nacionales» del automóvil han sido absorbidas por las industrias líderes con implantación multinacional. La tesis de que las industrias nacionales de automoción no son viables puede confirmarse analizando la situación del mercado europeo de camiones (ver cuadro n.º 3).

Las siete primeras empresas de la clasificación recogida en el cuadro tienen un carácter plena-

CUADRO N.º 3

VENTAS DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS DE VEHICULOS INDUSTRIALES EN EUROPA, 1985 (a)

MERCADOS	CON IMPLANTACION MULTINACIONAL (Siete)							ESCASA IMPLANTACION MULTINACIONAL (Nueve)			Total
	Mercedes	Volvo	Scania	Renault VI	Iveco	DAF	Man	Leyland	Enasa	Otros (b)	
Reino Unido	2.841	4.532	2.588	1.122	1.047	2.968	766	5.329	1.641	5.414	28.998
Francia	3.987	2.760	1.713	8.486	2.645	1.271	515	118	104	83	21.682
Alemania	11.903	712	1.109	282	1.223	269	5.443	—	—	68	21.009
Benelux	2.104	2.265	2.526	524	485	3.535	962	—	—	110	12.511
Italia	911	712	1.361	214	5.631	369	361	—	—	28	9.587
España	287	262	305	2.298	157	310	271	—	3.014	1	6.905
Otros europeos	1.893	5.668	5.720	329	1.570	810	—	90	76	2.210	—
Total unidades	23.926	16.931	15.322	13.255	12.758	9.532	9.156	5.537	4.855	7.914	119.116
Cuota participación	20 %	14,2 %	12,8 %	11 %	10,7 %	8 %	7,6 %	4,6 %	4 %	6,1 %	
Resultados (+, E, -)	+	+	+	—	Even	+	Even	—	—	—	

NOTAS:

- (a) La implantación multinacional es el determinante de la viabilidad de las grandes empresas europeas en las industrias más competitivas. Las grandes corporaciones europeas tomaron decisiones estratégicas de implantación multinacional e incluso con anterioridad al Tratado de Roma, en 1957, que aceleró el proceso. El atraso histórico en la incorporación de España a la CEE y la dificultad de alcanzar una implantación multinacional puede determinar que antes del año 2000 todas las grandes empresas españolas estén controladas por multinacionales, con independencia de su sector de actividad.
- (b) Se trata de siete fabricantes, cuatro de ellos en el Reino Unido (Ford, ERF, Bedford-GM, Fodden), uno en Austria (Steyr), uno en Finlandia (Sisu) y otro en Eire (Hino). Obsérvese que se trata de países no comunitarios o de incorporación tardía a la CEE, con empresas orientadas al mercado nacional, aun siendo participadas por multinacionales.

mente multinacional y una parte sustancial de sus ventas en el extranjero, aunque Renault cumple este aspecto gracias a la importancia de su mercado español, e IVECO merced a las cuotas de las empresas alemana y francesa aglutinadas en su día por FIAT en IVECO.

Las siete primeras empresas representan el 84,3 por 100 del mercado europeo. Tres de ellas son específicamente camioneras (Scania, DAF y MAN), y todas son rentables, si bien los resultados en el segmento de vehículos pesados de tres de estas empresas (IVECO, MAN y, sobre todo, Renault) han tenido una evolución irregular en los últimos años.

El resto de las empresas, incluyendo ENASA, que figura como novena, no pueden considerarse satisfactoriamente implantadas en los mercados europeos y, en general, tienen peores resultados que el grupo de líderes.

La misma tesis puede postularse para cualquier sector de actividad, incluida la banca. No es atrevido pronosticar que antes de diez años la mayoría de las grandes empresas españolas o han alcanzado una fuerte implantación en Europa, lo que es improbable cuando se parte de un país con limitada capacidad tecnológica, o serán participadas mayoritariamente por grupos multinacionalmente implantados.

Sin embargo, las autoridades españolas siempre han mostrado una fe evangélica en la capacidad de alcanzar una dimensión óptima por vía de la concentración de industrias y/o de operaciones heroicas de exportación del tipo SEAT a Italia. En la primera categoría se encuentra la concentración de astilleros en AESA, en los años setenta, y el proceso de concentración bancaria impulsado en la actualidad por el Banco de España. Dado que los bancos no cuentan con

una clientela multinacional en el extranjero, lo más probable es que el proceso de concentración sólo consiga retardar el previsible proceso de fusión o absorción de los principales bancos españoles por la banca extranjera.

La penetración del mercado italiano por SEAT fue una operación de *marketing* en el extranjero sin precedentes para una industria «nacional», que puede justificarse como una baza estratégica en la negociación con su socio «natural» (FIAT). Pero el hecho cierto es que el INI cerró finalmente con Volkswagen la multinacionalización de SEAT, estimándose las aportaciones por saneamiento en 180.000 millones de pesetas, menores que las pérdidas reales de SEAT en los siete años precedentes.

El INI y SEAT han cumplido dignamente su misión de crear una industria de automoción, auxiliar y de síntesis, en España.

CUADRO N.º 4

SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO
Principales magnitudes del sector empresarial público (a 31 de diciembre de 1985)

GRUPO	Número de empresas (a)	Empleo número	Porcentaje	Ventas, PF (b) importe (Millones de ptas.)	Porcentaje
INI (c)	63	187.000	44,6	1.685.000	31,3
INH	7	21.200	5,1	1.456.000	27,0
Patrimonio (d)	14	19.000	4,6	364.000	6,7
Telefónica (d)	—	66.000	15,7	410.000	7,6
RENFE	1	60.000	14,3	130.000	2,5
Otras no financieras	—	35.000	8,3	165.000	3,1
Financieras (e)	7	21.800	5,1	1.102.000	20,5
Otras financieras (f)	—	1.900	0,5	25.100	0,5
Comunidades autónomas (g)	100	7.600	1,8	45.100	0,8
TOTAL	—	420.200	100,0	5.382.200	100,0

NOTAS:

- (a) Se refiere a empresas de participación directa y mayoritaria, excluida SEAT. El INI tiene aproximadamente otras 120 empresas filiales, esto es, participadas mayoritariamente a través de empresas de participación directa, con un riesgo en torno a 100.000 millones de pesetas, además de las participaciones minoritarias a través de las SODI, principalmente.
- (b) En el caso de entidades financieras, se refiere a productos financieros. Estas cifras son poco indicativas del valor añadido, por las diferencias entre sectores de actividad.
- (c) Excluida SEAT, enajenada en 1986.
- (d) Patrimonio tiene el 32 por 100 de Telefónica, que, unido a otras participaciones estatales, alcanza el 47 por 100.
- (e) Banco de España, Crédito Oficial (d), Banco Exterior y Caja Postal.
- (f) Entidades de seguros, sociedades financieras y de cartera.
- (g) El 81 por 100 son sociedades de servicios y el 22 por 100 están ubicadas en el País Vasco.

Fuente: Elaboración propia a partir de *El sector público empresarial, 1985*, IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987. Datos redondeados \pm 0,5 por 100.

Su «estatalización» en 1980 y su multinacionalización en 1986 es un buen servicio a la economía española y la más brillante operación de empresa pública del gobierno socialista. Es también un ejemplo vivo para otros sectores, en el sentido de que no será fácil frenar la marea de la multinacionalización concentrando entidades nacionales.

* * *

En el artículo que en este número de PAPELES presenta J. M. García Hermoso, se contempla al INI como un grupo de dimensión financiera y tecnológica capaz de competir a escala multinacional, quizás el único grupo industrial español de estas dimensiones. Conforme a dicho artículo, el INI responde hoy a dos objetivos muy claros: saneamiento

de resultados y racionalización de actividades para garantizar su competitividad, incluso a escala multinacional. Es un atractivo proyecto, pero no modifica la tesis principal de que, hasta el presente, la empresa pública ha quedado configurada por las relaciones entre el Estado y los grupos de presión en etapas de crisis.

PRINCIPALES RASGOS DE LA POLITICA DEL PERIODO 1973-1988 Y DEBATE ACTUAL: ¿REPRIVATIZACION O MULTINACIONALIZACION?

El lector puede consultar una bibliografía entre la que, ciertamente, se incluyen los dos cursos

organizados por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en 1984 y 1988, y otras publicaciones (6). La empresa pública suscita más juicios de valor que ningún otro campo de la política económica.

En lo referente a la documentación estadística, la situación ha mejorado sustancialmente con la publicación anual de *El sector público empresarial*, IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda. Este documento facilita la labor de recopilación de los autores y la propia de consulta para los lectores, de modo que el presente artículo se limita a mostrar los cuadros n.º 4 y 5, centrando la exposición en los aspectos de política empresarial y remitiendo a aquella publicación la descripción estadística de la empresa pública en España.

CUADRO N.º 5

**SOCIEDADES MERCANTILES DE PARTICIPACION MAYORITARIA
PUBLICA**
Balance de situación agregado, ejercicio 1985

	1985	
	Millones de pesetas	Porcentajes
ACTIVO INMOVILIZADO NETO	5.001.222	81,80
Inmovilizado material	6.310.237	103,21
Inmovilizado inmaterial	145.387	2,38
Inmovilizado financiero	545.958	8,93
Gastos amortizables	259.637	4,25
Amortizaciones y provisiones inmovilizado	-2.259.995	-36,97
ACTIVO CIRCULANTE NETO	1.112.527	18,20
DE LA EXPLOTACION	1.047.309	17,13
Existencias	773.945	12,66
Clientes	646.224	10,57
Proveedores	-372.860	-6,10
DE FUERA DE LA EXPLOTACION	-20.224	-0,33
Otros deudores	775.892	12,69
Otros acreedores	-656.915	-10,74
Ajustes por periodificación y otros	-139.201	-2,28
TESORERIA	85.446	1,40
Caja y entidades de crédito deudoras	85.446	1,40
ACTIVO NETO	6.113.753	100,00
FINANCIACION PERMANENTE	5.639.771	92,25
PATRIMONIO NETO	2.358.051	38,57
Capital	1.411.075	23,08
Cuentas actualización y revalorización	304.493	13,16
Reservas y otros	142.483	2,33
RECURSOS AJENOS A MEDIO Y LARGO PLAZO	3.281.720	53,38
Obligaciones y bonos	523.708	8,57
Préstamos a medio y largo plazo de E.C.A.	1.615.877	26,43
Recursos a medio y largo plazo de otros	1.142.135	18,68
FINANCIACION A CORTO PLAZO	473.962	7,75
Préstamos a corto plazo de E.C.A.	342.311	5,60
Efectos comerciales descontados	58.237	0,95
Préstamos a corto plazo de otros	73.434	1,20
PASIVO REMUNERADO	6.113.753	100,00

Fuente: El sector público empresarial 1985, IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda.

en la fase de declive del ciclo del producto en España (conforme a la teoría de Vernon), la situación de crisis industrial y laboral, etc.— como de intereses personales difícilmente identificables.

La consecuencia ha sido la de un importante incremento del déficit público y un deterioro notable de la empresa pública.

2) *Crisis de las relaciones laborales, verdadero talón de Aquiles de la empresa pública*, por la combinación de tres factores:

- Dificultad objetiva de las empresas en crisis estatizadas, con exceso de plantilla y un respaldo sindical poderoso que contrasta con el limitado apoyo que reciben los directivos de las empresas públicas.

- Avance de posiciones negociadoras de los comités de empresa, que llegan a tener tanta autoridad como los directivos y más que muchos mandos intermedios.

- Utilización de la fuerza sindical como un instrumento político en la lucha contra la dictadura y contra el gobierno UCD.

El posterior respaldo político gubernamental a la reconversión y la lucha contra el déficit público han estabilizado las relaciones laborales dentro de las empresas públicas.

3) *Ruptura del INI como eje de la política industrial*, con la proliferación de modelos organizativos y comportamientos dispares de las empresas públicas. La creación del INH en 1981 no ha conducido a una esperada reorganización del INI por *subholdings*, aunque sí a una estructura muy ejecutiva de las antiguas divisiones en tres direcciones generales, así como la próxima adopción

En este epígrafe se pretende dar una visión impresionista de los principales rasgos que conforman el periodo reciente y la situación actual de la empresa pública. El autor ha seleccionado siete, siguiendo una publicación

relativa a la política empresarial pública 1974-1984 (7):

1) *Nacionalización de empresas en crisis* como resultado tanto de factores objetivos —tales como ser empresas que operan

CUADRO N.º 6

**LA EMPRESA PUBLICA ANTE EL DESEQUILIBRIO REGIONAL
UN OBJETIVO POLEMICO, HOY OLVIDADO**

		Conjunto de las cuatro provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, Vizcaya) con mayor producto provincial	Conjunto de cinco provincias (Ciudad Real, La Coruña, Murcia, León, Cádiz) con importante presencia INI	Asturias (Comunidad Autónoma con mayor presencia INI)	Resto de España
Porcentaje que supone la producción provincial respecto al total nacional...	1975:	41,4	8,7	3,2	46,7
	1981:	41,2	8,7	2,9	47,2
Porcentaje que supone la producción industrial provincial respecto al total nacional	1975:	45,0	8,2	4,2	42,6
	1981:	41,9	8,5	3,9	45,7
Porcentaje de la inversión acumulada en inmovilizado por el grupo INI en dichas provincias, respecto al total INI provincializable	1976:	17,2	19,4	19,8	43,6
	1981:	26	16,3	14,1	43,6
Porcentaje de población respecto al total nacional	1976:	35	10,0	3,0	52
	1981:	33,4	10,7	3,0	52,9
Porcentaje de empleo en empresas INI respecto a empleo INI total	1976:	36,8	16,9	22,4	23,9
	1981:	41	13,5	20,6	24,9
Saldo migratorio 1961-1970		1.656.000	-505.000	-31.000	-1.120.000

NOTA:

Los criterios de agregación aquí utilizados han sido los de grado de industrialización, renta *per capita* y saldos migratorios. Las provincias seleccionadas y agregadas siguiendo estos criterios han recibido una atención muy desigual por parte de la empresa pública, sin que esta desigual actuación parezca haber afectado decisivamente a su grado de desarrollo.

Fuente: Julio García Fernández (1985).

por el INI del *status* de ente de derecho público, artículo 6.1b de la Ley General Presupuestaria.

La evolución favorable de los resultados del INI en los tres últimos años, favorecida por la enajenación de SEAT y una coyuntura industrial expansiva, permite enfoques mucho más optimistas acerca de la capacidad futura del Instituto, tales como el formulado por el vicepresidente del INI en su artículo en este mismo número de PAPELES («el INI es, quizás, el único grupo industrial español con capacidad tecnológica y dimensión para competir a escala multinacional»).

4) *Revolución auditora en 1983, con cierto desplazamiento del poder dentro de la empresa pública* desde los gestores a los responsables del control. El fe-

nómeno tampoco ha resuelto uno de los problemas tradicionales, particularmente subrayado por el profesor Fuentes Quintana en la UIMP: la confusión de objetivos en la empresa pública y los conflictos entre competencias y responsabilidades.

5) *Escasa incidencia de la empresa pública industrial en los desequilibrios regionales, ni como causa ni como instrumento corrector de los mismos* (ver cuadro número 6 y nota 7).

El desequilibrio regional, que fue uno de los temas candentes de la controversia sobre la empresa pública a mediados de los setenta, dando lugar a publicaciones y a la creación de nuevas sociedades de desarrollo industrial regional, ha perdido actualidad. Ese es un problema latente

de la economía española en el que no se ha mejorado.

6) *Cambio de orientación en la política empresarial regional con el desarrollo del Estado de las Autonomías*, que supone una pérdida para la política industrial regional dirigida desde Madrid y un mayor peso de la política de aval y apoyo de las autonomías a sus industrias en dificultades.

Quizá sea oportuno desmitificar este cambio de orientación. Como indicaba el editorial de *El País*, en fecha 17 de mayo de 1988, refiriéndose a la política de subvenciones del Departamento de Trabajo de una comunidad, se trata de vincular los intereses más dispersos a la presunta eficacia del gobierno autonómico. Referido al ámbito empresarial, será preciso analizar la evolución

de fallidos en los avales prestados por las sociedades dependientes de gobiernos autonómicos a proyectos empresariales.

7) En el presente artículo he planteado la cuestión clave del debate actual sobre la empresa pública: ¿reprivatización o multinacionalización? A mi juicio, la venta de SEAT es un caso paradigmático de multinacionalización, que también se está dando en amplios sectores industriales privados.

El objetivo prioritario es el de multinacionalizar la industria española, lo que suele implicar una reprivatización. Queda por ver si el INI es capaz de afrontar su multinacionalización sin pérdida de nacionalidad ni de su naturaleza pública, tal como plantea su ex-vicepresidente en el artículo incluido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION ANTE EL PROCESO DE ELABORACION DE LA POLITICA ECONOMICA. UNA REFLEXION ACERCA DE LA EXPROPIACION DE RUMASA

La teoría de Stigler sobre la regulación pone en entredicho la independencia de la Administración respecto a los administrados, premisa del teorema político conforme al cual el Estado es el legítimo defensor del interés público. Ni siquiera los bancos centrales escapan a la crítica de Stigler sobre el carácter sesgado de las regulaciones, que tiene precedentes en la vieja tesis de Gunnar Myrdal sobre la inevitable exis-

tencia de juicios de valor en la elaboración de la política económica. Tomemos por ejemplo al Banco de España, la entidad más prestigiosa del sector público español: no sólo debe ser independiente de los administrados —la banca— sino también del gobierno. ¿Es posible tanta independencia?

Repetamos la pregunta formulada en el editorial de *El País* del 27 de mayo de 1983: ¿Por qué se expropió RUMASA a través del Patrimonio en vez de intervenir sus bancos a través del Fondo de Garantía de Depósitos, cuando toda la política de reconversión del período se lleva a cabo con medidas sectoriales, sin nacionalización de empresas en crisis? Una posible respuesta es que tal intervención hubiera costado al Fondo de Garantía de Depósitos una cifra superior al medio billón de pesetas y hubiera obligado a la banca a financiar el 50 por 100 de la costosa crisis de los bancos de RUMASA.

La expropiación de RUMASA supuso trasladar a los contribuyentes el coste de un pasivo a tipos implícitos próximos al 20 por 100 en letras RUMASA, sin retención fiscal, esto es, de dinero negro. Y, ciertamente, esa traslación de la carga fiscal pudiera haberse evitado mediante una intervención del Fondo de Garantía de Depósitos, manteniendo la deuda como deuda privada y aplicando quitas y esperas a los acreedores, en vez de convertir la deuda de RUMASA en deuda del Patrimonio del Estado, o sea de los contribuyentes.

Al analizar esta intervención empresarial pública, conviene revisar la teoría de Stigler sobre las regulaciones en el sistema financiero. Stigler (1975) escribe: «La autorización de nuevos bancos

por la Federal Deposit Insurance Corporation ha sido utilizada para reducir el acceso a la banca comercial en un 60 por 100 (véase S. Peltzman, 1965)».

Stigler da un orden de prioridad en las solicitudes de instrumentos de regulación por la industria: 1.º) el subsidio; 2.º) el control de entrada de nuevos competidores por los poderes públicos (en favor de los privados ya establecidos) y, en orden de importancia, cita, 3.º) el arancel proteccionista, 4.º) las medidas que afectan a industrias complementarias y/o competitivas, y 5.º) la fijación de precios, entre los que critica duramente «la prohibición de pago de intereses a los depósitos a la vista, cuya finalidad es la de impedir que se paguen intereses a los depositantes no mercantiles, un caso típico (de restricción de la competencia)».

Stigler añade: «*Proponemos una hipótesis general: cada industria que disponga de suficiente poder político para hacer uso del Estado procurará controlar el acceso al mercado mediante regulaciones gubernamentales.*».

El análisis de Stigler es aplicable a cualquier país occidental en el que la autoridad monetaria disponga de medios para regular el acceso a la profesión bancaria y, conforme a Stigler, estos medios se hallan poderosamente influidos por la propia industria.

Volvamos a la crisis de RUMASA y a la teoría de Stigler. Hay que preguntarse cómo puede llegar a crearse semejante Frankenstein empresarial con 17 bancos. Si la hipótesis general de Stigler es válida, RUMASA hubo de contar con permisividades oficiales y el apoyo de una parte de los creadores de opinión

en el mundo de los negocios desde finales de los sesenta hasta bien entrados los setenta. No hay evidencia de este apoyo ni de sus causas (aunque el antiguo propietario de la Banca Siero afirma que el fundador de RUMASA contaba con apoyo gubernamental cuando, en 1966, le forzó a vender sus acciones a la laboriosa abejita).

Por todo ello, no es exagerado recordar el tema de la célebre novela de Mary Goodwin-Shelley, que es aplicable a buena parte de las crisis financieras que ha vivido España. Frankenstein no nace espontáneamente: es planeado y creado artificialmente. Mientras los que contribuyen a su creación pueden controlarlo, no resulta bondadoso ni maligno. El problema es que quien crea un monstruo acaba perdiendo su control; entonces no hay otro remedio que anatematizarle y destruirle.

El análisis de la expropiación de Rumasa, como alternativa a la intervención de los bancos del grupo por el Fondo de Garantía de Depósitos, aconseja generalizar cuestiones tales como: ¿Son independientes la política industrial y la financiera? ¿Hasta qué punto toda la política de nacionalizaciones de empresas industriales en crisis ha sido un instrumento para reconvertir fallidos en créditos recuperables? En definitiva, ¿puede ser independiente la Administración en el proceso de elaboración de la política financiera e industrial que incide en la empresa pública?

Creemos que la neutralidad de la Administración es una utopía. Lo que debe esperarse de una política financiera y/o industrial es que responda a un programa político. Sucede que la relación entre ideología, programas y po-

lítica es cada vez más vaga, lo que favorece el predominio de la importancia política de las personas sobre razones estrictamente empresariales.

Al objeto de definir conclusiones aplicables a la política empresarial pública, resumamos en cuatro puntos:

- El asunto RUMASA se genera de un modo exógeno a la empresa pública; se crea en el seno de la comunidad bancaria y acaba amenazando el equilibrio del sistema financiero.

- Para resolverlo, se hace uso de la empresa pública (Patrimonio) y del Ministerio de Hacienda.

- Este modelo de comportamiento es el que se ha seguido en la mayoría de las operaciones de salvamento de empresas en crisis. Se dice que la expropiación de RUMASA no tiene finalidad de permanencia, pero lo mismo puede postularse de todas las operaciones de hospital de empresas encomendadas al INI. Lo que sucede es que resulta más fácil reprivatizar Loewe, e incluso Galerías, que HUNOSA, la siderurgia o los astilleros.

- Nuestra conclusión es que no existe una política de empresa pública; la empresa pública es un instrumento utilizado en la intervención quirúrgica de sectores en crisis. En consecuencia, la controversia empresa privada-empresa pública no es una cuestión meramente ideológica, ni tan siquiera de eficiencia económica o empresarial, sino de coyuntura política y de conveniencia para el equilibrio de un sistema económico, cuando no de meros intereses personales.

LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS GRUPOS DE PRESION

Se han examinado los aspectos de la teoría sobre la regulación de Stigler y de la elección pública conforme a Buchanan, que aproximan a ambos economistas. Veamos las diferencias, porque tienen raíces teóricas y ramificaciones políticas muy distintas:

En Buchanan (1979) hay textos próximos a la concepción de la burocracia estatal como una clase social autóctona y parasitaria:

«Se llega a un punto crítico cuando los potentes empresarios que buscan su beneficio empiezan a desinteresarse por las oportunidades del sector privado, por los mercados y su prospección, y fijan su atención en las oportunidades para el beneficio personal y privado en el sector público de la economía».

«Los modernos economistas han introducido la expresión "buscadores de renta" para definir la actitud del buscador de beneficio dentro del sector público. A un nivel básico de comportamiento, éste no se diferencia del buscador de beneficios de la clase ordinaria del mercado. Pero los resultados son muy distintos».

«Los empresarios políticos pueden obtener beneficios por encima de lo normal tan sólo porque pueden imponer costes a otras personas en la economía, y la competencia con otros buscadores de renta implica... más bien un daño social que un beneficio. En una exposición resumida, podríamos decir que los beneficios políticos son posibles sólo a expensas de los beneficios económicos».

Es posible que la afirmación de Buchanan descansa en un análisis sociológico poco novedoso. El mundo de los grandes propietarios ha permanecido relativamente estable en la mayoría de los países occidentales desde la revolución industrial (superados los sobresaltos de la revolución rusa). Respecto a los pícaros «buscadores de rentas», éstos han florecido en todas las épocas (¡cuántas fortunas europeas de hoy tienen su origen en guerras y contratos del Estado!). El lío de los contratistas con el Pentágono (julio de 1988) se remonta a la familia Escipión, y es una constante en la historia.

Resumamos la relación entre la burocracia estatal y los grupos de presión dentro de lo que Stigler (1971 y 1975) denomina «la lógica básica de la vida política» y la «teoría racional del comportamiento político»:

«La industria que busca poder político debe acudir al vendedor adecuado, el partido político. El partido político tiene costes operativos, de mantenimiento de una organización y de concurrencia a las elecciones».

«La industria que busca regulaciones debe estar preparada a pagar con las dos cosas que necesita un partido: votos y recursos».

¿Conduce el crecimiento del aparato del Estado a la creación de una clase social autóctona y parasitaria, como sugiere Buchanan, es un instrumento de poder al servicio de *vested interests* (intereses creados), como sugiere Stigler, o existe una interpretación más favorable?

La respuesta teórica a esta cuestión puede remontarse a los pensadores sociales del XIX, cuanto menos, y tiene una res-

puesta, elaborada por Max Weber, en favor de la tercera alternativa.

En su interpretación de la historia como historia de la lucha de clases por la apropiación de la plusvalía, Marx ignoró la importancia de la burocracia como una tercera clase social, quizá porque la revolución rusa, y autores como Trotsky, Orwell, Djilas y Volchensky no habían visto la luz, o sencillamente porque no le encajaba en un modelo dicotómico.

¿Fue Marx incapaz de prever el fenómeno de la burocracia, pese a que sus rivales en la Internacional, los anarquistas, lo habían previsto con claridad? Fabián Estapé explica que Marx escribió un opúsculo sobre la burocracia en 1843, pero más adelante consideró que la burocracia era un instrumento de la clase dominante y, como tal, la excluyó del «modelo» de lucha de clases (8).

Pero el primer tratamiento histórico y sistemático del Estado y sus relaciones con los grupos de presión se debe a Max Weber (9). Weber concibe el grupo político como un grupo imperativamente coordinado, cuyo cuerpo administrativo (burocracia) mantiene el orden por la fuerza física. Y un grupo político es un Estado si su cuerpo administrativo ejerce con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física para hacer cumplir sus órdenes. Lo que no quiere decir que otros grupos no dispongan de fuerzas disuasorias no coercitivas (i.e. el soborno) para imponer su voluntad.

En consecuencia, Weber conceptualiza el Estado como un grupo político singular. Además, por su propia dimensión y las características de su aparato administrativo, el grupo político Es-

tado tiende a tener como interlocutor social a otros grupos políticos de parecida dimensión y poder, los grupos de presión. Para Weber, la única distinción crucial entre el Estado y los demás grupos políticos (grupos de presión, en una medida u otra) es el de la legitimidad de su poder coercitivo, aspecto igualmente destacado por Stigler (1971 y 1975):

«El Estado tiene un recurso fundamental que, en teoría, no comparte ni siquiera con el más poderoso de sus ciudadanos: el poder coercitivo».

A efectos de política económica, la conclusión práctica es la de que *la dialéctica entre el Estado y los grupos de presión es enteramente lógica y, en principio, lícita*. Nuestra crítica va dirigida a tres aspectos que no afectan a la legitimidad general de la relación entre el Estado y los grupos de presión:

1) Es censurable la hipocresía con la que se ocultan las relaciones entre el Estado y los grupos de presión, especialmente en el campo de la nacionalización de empresas en crisis. La frase de Maura («nadie me ha hablado del interés público») es un ejemplo de honradez política.

2) El crecimiento de la burocracia es regulable en un sistema político democrático, y ello otorga una ventaja decisiva a las democracias frente a los sistemas de partido único. En concreto, la empresa pública española ha crecido a través de la crisis industrial de los setenta y ochenta como resultado de la negociación entre el Estado y los grupos de presión, constituyendo un instrumento de supervivencia del sistema capitalista. Por fortuna, la reprivatización de RUMASA, SEAT, alimentación, autopistas

(¡las buenas, claro está!) y la reconversión de bancos en crisis y de otros sectores más conflictivos, originariamente privados, demuestra que la «burocracia» empresarial pública no ha sido autóctona ni parasitaria.

3) Finalmente, es oportuno advertir de los riesgos del *spoil system* (sistema de despojo) en la adjudicación de cargos dentro del sector público, tanto central como local: aunque admitamos su lógica, su generalización ocasionará problemas en el futuro.

En el fondo de esta cuestión subyace una antigua crítica al poder de los cuerpos de la Administración, en el Estado y en la empresa pública. A mi juicio, los cuerpos han jugado un papel estabilizador en las relaciones del Estado con los grupos de presión y con los partidos en las épocas de gran inestabilidad política. Pensemos en funcionarios públicos como Joaquín Costa, J. Calvo Sotelo, Flores de Lemus y Suanzes; y respecto a la empresa pública, en las últimas décadas hay que destacar la garantía de estabilidad y orden jurídico que han aportado los abogados del Estado.

Aparentemente, el *spoil system* otorga mayor poder al partido político, pero, a mi juicio, los principales beneficiarios de la debilitación de los cuerpos de la Administración serán los grupos de presión.

CONCLUSIONES

1. La tesis de este artículo es la de que 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.

En el período examinado, se suceden diferentes políticas sectoriales: siderurgia, naval, auto-

pistas, reconversión de entidades financieras, etc. La empresa pública es un mero sujeto pasivo de este proceso, puesto que se instrumenta para recoger los despojos de otras políticas. Este es el nexo lógico de la expropiación de RUMASA a través del Patrimonio y otras operaciones precedentes, ya que el instrumento de política económica teóricamente adecuado era una intervención de sus bancos a través del Fondo de Garantía de Depósitos.

2. La teoría de Stigler sobre la regulación ofrece un marco conceptual adecuado para analizar la nacionalización de empresas en etapas de crisis y su privatización en coyunturas alcistas. La tesis central de la teoría de Stigler es la de que «la regulación es obtenida (*acquired*) por la industria y diseñada para su beneficio».

Sostengo que la teoría de Stigler sobre la regulación tiene mayor valor explicativo de la política empresarial pública que la tradicional teoría del monopolio natural o la teoría sobre la creación de empresas públicas para hacer frente a las imperfecciones del mercado.

3. El artículo examina tres etapas políticas correspondientes a:

- El III Plan de Desarrollo (1973-1975), cuyas comisiones constituían un marco institucional idóneo para los grupos de presión en la elaboración de la política económica.

- El gobierno UCD (1977-1982), en el que la lógica de las decisiones políticas se impone sobre la racionalidad empresarial en el proceso de nacionalización de empresas en crisis, situación sólo explicable por la dificultad de las circunstancias políticas.

- El gobierno socialista, desde finales de 1982 hasta la actualidad. La política empresarial pública del período responde a razones de pragmatismo, antes que a mandatos ideológicos o programáticos, y se articula en torno a cuatro criterios: prioridad de la cuenta de resultados, reconversión, renovación de cuadros (mediante un siempre discutible *spoil system*) y multinacionalización de industrias desarrolladas al amparo de la protección arancelaria.

4. Las coyunturas alcistas, como la actual, son propicias a las operaciones de privatización. No obstante, sostengo la tesis de que es más adecuado hablar de multinacionalización de la industria española que de reprivatización de la empresa pública. Los dos hechos más destacados de la política actual son el abandono del concepto de empresa nacional y la multinacionalización de SEAT.

5. De conformidad con lo anterior, la historia de la empresa pública es la historia de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión. Los cuerpos de la Administración, y en particular los abogados del Estado, han desempeñado un papel estabilizador en estas relaciones y de orden jurídico en la empresa pública.

El artículo concluye con un análisis de las relaciones entre el estado y los grupos de presión, conforme a Max Weber (*Economía y Sociedad*). Tales relaciones son enteramente lógicas, pero se ocultan por un falso pudor. Las exposiciones de motivos de los decretos económicos giran en torno al concepto de interés público, pese a que la frase de Maura no ha perdido vigencia: «nadie me ha hablado del interés público».

NOTAS

(1) George J. Stigler (1971 y 1975). Stigler, Premio Nobel de Economía en 1982, representa el más puro espíritu liberal de la Escuela de Chicago; ese espíritu para el que está perfectamente claro que el liberalismo es algo distinto de la mera defensa de los intereses de una patronal.

(2) James M. Buchanan (1979).

(3) George J. Stigler, *op. cit.* (1975), capítulo 7. Las dos referencias a Pigou son por su revolucionario *Wealth and Welfare* (1912) y por su 4.ª edición retitulada *The Economics of Welfare* (1932).

Entendemos que existe una diferencia sustancial entre las dos primeras categorías de fallos del mercado (externalidades y deficiente provisión de bienes públicos) y la tercera: «decisiones erróneas». El comportamiento individual puede ser razonablemente explicado por efectos de renta y sustitución a partir de una dotación inicial de capital físico y humano, dentro de lo que Hicks denominó «ecuación fundamental de la teoría del valor».

Por el contrario, las «decisiones erróneas» de los gobiernos, en materia de nacionalizaciones, por una apreciación deficiente del futuro (o por menosprecio del contribuyente), tienen un fundamento lógico y empírico más evidente que las decisiones erróneas del consumidor. Fundamento lógico porque los gobiernos tienen una vida más breve que la del individuo y toman decisiones por imperativos de orden público, electorales, etc., siempre a corto plazo. Respecto al fundamento empírico, podemos hacer un análisis de «decisiones erróneas» a partir del cuadro n.º 1.

(4) P. Schwartz y M. J. González (1976).

(5) Sobre esta cuestión, véase M. Boyer (1975).

(6) Hay abundante documentación estadística en los volúmenes de la IGAE que se publican anualmente por el Ministerio de Economía y Hacienda. No obstante, sigue existiendo lo que el profesor García Delgado denomina una laguna en la investigación sobre datos y comportamientos empresariales.

El curso de la UIMP, en 1984, sobre «La empresa pública en España» fue dirigido por los profesores Alvaro Cuervo y Rafael Myro. La publicación de parte de los trabajos se efectuó en *Economía Industrial*, n.º 241, 1985. El curso de la UIMP en 1988, dirigido por los profesores Pablo Martín Aceña y Francisco Comín, se publicará en breve.

(7) Este artículo ha hecho uso de fragmentos procedentes de dos trabajos del propio autor, publicados por *Información Comercial Española* en su número monográfico 617-618, 1985, y por *Economía Industrial*, n.º 241, 1985.

(8) Supongo que el profesor Estapé se refería a algún artículo de Marx en el *Rheinische Zeitung*, revista en la que el joven Marx despachaba sus diatribas contra la eficaz burocracia del Estado prusiano. (Son notas tomadas de un seminario del profesor Estapé, maestro de la tradición oral).

(9) «Max Weber ha sido una de las personalidades más robustas en el escenario de la ciencia académica... En las ciencias sociales, la explicación requiere comprensión de "contenidos culturales": de aquí el término de "sociología interpretativa" (*Verstehende Soziologie*); Schumpeter» (1971).

La teoría de la elección social despierta el interés por la sociología de Weber, en particular su visión de madurez sobre la burocracia, el Estado y los partidos políticos. Véase Max Weber (1984). La 2.ª parte, capítulo X, «El Estado, los partidos políticos y los parlamentarios», dedica un epígrafe específico a «La empresa estatal de dominio como organización. Dirección política y burocrática».

Debo a Luis Ducasse esta consulta a Weber y la recomendación de que diera al guión del artículo, rigurosamente inductivo, un encuadre deductivo.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BOYER, M. (1975): «La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI», *Información Comercial Española*, n.º 500, páginas 109-114.

BUCHANAN, JAMES M. (1979): «Sector público vs. sector privado. Una crítica a la teoría del Estado benéfico», artículo incluido en *El sector público en las economías de mercado (ensayos sobre intervencionismo)*, Espasa-Calpe.

CUERVO, Alvaro (1985): «La empresa pública en España», en *Economía Industrial*, n.º 241.

GARCÍA FERNÁNDEZ, JULIO (1985): «Política empresarial pública 1974-1984», *Información Comercial Española*, n.º 617-618.

IGAE, *El sector público empresarial, 1985*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987.

PELTZMAN, S. (1965): «Entry in Commercial Banking», *Journal of Law and Economics*, octubre.

SCHUMPETER, J. (1971): *Historia del Análisis Económico*, Ariel, págs. 894-898.

SCHWARTZ, P., y M. J. GONZÁLEZ (1976): *Una historia del INI, 1941-1976*, Tecnos.

STIGLER, GEORGE J. (1971): «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n.º 1. Publicado como capítulo 8 de *The Citizen and the State*, University of Chicago Press, 1975.

— (1975): *The Citizen and the State* (op. cit.) contiene (capítulo 5) otro artículo clásico de la teoría de STIGLER: «What Can Regulators Regulate?: The case of Electricity»; publicado en octubre de 1962 en *The Journal of Law and Economics*, vol. 5.

Varios (1985): «La empresa pública en España», *Economía Industrial*, n.º 241. (Curso de la UIMP sobre empresa pública, dirigido por el profesor Alvaro Cuervo, en 1984).

WEBER, MAX (1984): *Economía y Sociedad* (1922), Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión.