

LA EMPRESA PUBLICA EN UN SECTOR ESTRATEGICO: HUNOSA

La situación de HUNOSA es catastrófica. En 1985, su coste medio de producción triplicaba el precio mundial del carbón, y esta diferencia aumentó en 1986. Asimismo, en 1985 los ingresos antes de subvenciones no bastaban para cubrir los costes directos de producción en ninguno de los pozos de HUNOSA. Desde cualquier óptica, según **Luis Servén**, autor del presente artículo, parece evidente que las consideraciones sobre el carácter estratégico de la minería del carbón —uno de los motivos fundamentales para la creación de la empresa— han pasado a un segundo plano en HUNOSA, cuyo funcionamiento actual sólo puede explicarse por razones de mantenimiento del empleo y redistribución de la renta; objetivos que tampoco justifican la política que se viene realizando con respecto a esta empresa pública y al conjunto del sector carbonífero español, política que nos describe el autor antes de llegar a estas contundentes conclusiones (*).

I. LA PROTECCION A LA INDUSTRIA ESTRATEGICA

UNO de los argumentos más frecuentemente esgrimidos para justificar la intervención pública —en particular, la de tipo proteccionista— en un sector productivo es el carácter supuestamente «estratégico» (o, también, «de interés nacional») del mismo. Con esta expresión se suele hacer referencia a las industrias productoras de bienes hasta cierto punto indispensables —es decir, carentes de sustitutos— en el consumo o, más habitualmente, en la producción de otros bienes, a su vez indispensables, y cuya disponibilidad futura está sujeta a un alto grado de incertidumbre.

Desde el punto de vista teórico, es fácil demostrar que bajo de-

terminados supuestos puede resultar socialmente rentable el mantenimiento de empresas deficitarias en una industria estratégica, con la finalidad de garantizar una fuente de abastecimiento alternativa ante posibles encarecimientos del suministro exterior. Para que tal proposición sea válida, es necesario que *a)* exista una probabilidad no despreciable de que en el futuro el coste de la producción nacional sea inferior al de las importaciones, y *b)* existan costes de ajuste importantes asociados a la producción del bien y su almacenamiento resulte también costoso, para que pueda justificarse la producción corriente deficitaria.

Dados estos dos supuestos básicos, el volumen de pérdidas socialmente óptimo que debe ser soportado en el presente viene dado fundamentalmente por el grado de incertidumbre asociado

al abastecimiento exterior, tanto en su aspecto objetivo —medido por la variabilidad de la oferta exterior— como en el subjetivo —medido por el grado de aversión al riesgo de la colectividad. La operación de la industria estratégica cumple así la misma función que un seguro: para cubrirse contra el riesgo de un posible desabastecimiento futuro, la colectividad ha de pagar una prima, que en este caso viene representada por las pérdidas presentes de las empresas nacionales.

Sin embargo, este razonamiento no justifica por sí mismo la necesidad de una intervención pública. Esta sólo tiene sentido si, además, las imperfecciones de los mercados financieros hacen inviable el mantenimiento de empresas deficitarias en el sector estratégico en cuestión. Sólo en ese caso estarían justificadas las subvenciones estatales o la existencia de empresas de titularidad pública.

En el caso de los recursos agotables, la situación es aún más compleja. La necesidad de mantener un cierto nivel de producción en el presente, debido a la existencia de costes de ajuste para poder producir en el futuro si las circunstancias así lo requiriesen, entra en conflicto con el hecho de que la oferta total de origen nacional se encuentre limitada, de modo que la producción presente reduce irreversiblemente las posibilidades de asegurar a la colectividad frente a perturbaciones futuras en el abastecimiento exterior. Este último factor contribuiría, por tanto, a limitar el nivel óptimo de producción corriente y, paralelamente, las posibles pérdidas que las empresas hubieran de soportar.

II. LA POLITICA INDUSTRIAL EN EL SECTOR DEL CARBON

La política económica en el sector energético español, y en la minería del carbón en particular, mantiene como uno de sus principales objetivos el aumento del grado de autoabastecimiento energético de nuestro país. Los sucesivos planes energéticos subrayan la necesidad de reducir la vulnerabilidad de la economía a las perturbaciones de la oferta mundial mediante una adecuada política de diversificación del abastecimiento exterior y de estímulo a la producción nacional. El carbón, que constituye el renglón más importante de la oferta energética española, se ha visto así beneficiado por las medidas proteccionistas a que esta política ha dado lugar, y que tradicionalmente se amparan en el carácter supuestamente estratégico del sector carbonero nacional.

La larga historia de la intervención pública en la minería del carbón ha incluido el uso, frecuentemente simultáneo, de una variada gama de instrumentos. Entre ellos, el más notorio, y que analizamos más adelante, es la operación de HUNOSA, la empresa líder del sector. HUNOSA destaca no sólo por ser la mayor empresa minera del país, sino también por la pesada carga que la financiación de sus pérdidas ha venido imponiendo a los contribuyentes españoles.

La política económica en el sector tiene como pieza fundamental la protección al carbón térmico. Esta se articula mediante la fijación administrativa de precios y las restricciones a la importación, a las que se añade la gestión ineficiente del sistema eléctrico para

eliminar los excedentes de producción.

Los precios del carbón térmico nacional se han venido fijando al margen de la evolución de los mercados mundiales, con el fin de garantizar ingresos suficientes a las empresas mineras (y entre ellas, sin duda, a las grandes empresas públicas deficitarias). El mercado nacional se encuentra a cubierto de la competencia exterior debido a la continuada existencia de contingentes a la importación que la Administración fija y distribuye anualmente.

Con la caída de los precios mundiales a partir de 1981-1982, y el posterior desplome del dólar, esta práctica ha conducido a un espectacular aumento de los niveles de protección. En 1985, los precios nacionales se situaban como mínimo un 25 por 100 por encima de los mundiales; en 1986-1987 la diferencia superaba el 60-70 por 100. La introducción en 1987 de un nuevo sistema de contratación del carbón término no ha alterado esta tendencia, ya que el grueso de la producción española de origen subterráneo ha seguido acogándose al sistema de precios regulados, que se fijan básicamente de acuerdo con la tasa de inflación nacional.

La manipulación de los precios del carbón térmico obliga además a subvencionar la hulla coquizable, dado que los precios de ambos carbonos se mueven conjuntamente en los mercados mundiales. Así, el aumento de la protección al carbón térmico ha llevado aparejada la necesidad de acrecentar el apoyo público a la hulla coquizable para evitar que el carbón siderúrgico se comercialice como térmico. Sin embargo, esta política no ha evitado un acusado aumento de la especialización de los productores na-

cionales hacia el carbón térmico.

Al control de precios de los carbonos térmicos y siderúrgicos se suman otras ayudas de menor entidad a la actividad del sector (por ejemplo, al transporte y almacenamiento de carbón, a la inversión en la minería, etcétera).

Finalmente, la gestión ineficiente del sistema eléctrico es otra fórmula encubierta de protección al carbón nacional, de la cual se ha venido haciendo repetido uso en los últimos años. La política de incentivos a la producción de carbón, unida al sobredimensionamiento del sistema eléctrico, ha agudizado en los últimos años el problema de la eliminación de los excedentes de carbón térmico. Estos han sido absorbidos otorgando prioridad a las centrales térmicas consumidoras de carbón nacional, y también mediante la utilización de éste en las centrales costeras diseñadas para consumir carbón importado, lo que, en definitiva, ha llevado a la operación de diversas centrales térmicas más allá de lo que justificarían sus costes de generación y, por tanto, a una elevación del coste medio de la producción eléctrica.

La manipulación de los precios del carbón nacional y la explotación ineficiente del sistema eléctrico están generando importantes transferencias de recursos de los productores y consumidores de electricidad a los productores de carbón térmico, a la vez que distorsionan la asignación de los recursos y dan lugar a crecientes costes sociales netos. Algunos cálculos conservadores permiten cifrar el coste para los consumidores de electricidad en torno a 20.000 millones en 1985 y por encima de 50.000 en 1986, y ello considerando solamente la dis-

CUADRO N.º 1

**COSTES UNITARIOS Y PRECIOS DE VENTA DE HUNOSA
BAJO LA PLANIFICACION CONCERTADA (1981-1985)**

AÑOS	(1) Coste medio total (Ptas/Tm.)	(2) Coste medio de personal (Ptas/Tm.)	(3) Precio medio de venta (Ptas/Tm.) (*)	(3)/(1)	(3)/(2)
1981	13.007	8.139	7.059	0,543	0,867
1982	13.865	8.816	7.428	0,536	0,843
1983	16.134	10.558	7.842	0,486	0,743
1984	18.120	11.120	8.672	0,479	0,742
1985	20.411	13.294	8.941	0,438	0,673

(*) Excluido el consumo de personal e incluyendo las subvenciones a la hulla coquizable.

Fuente: HUNOSA y elaboración propia.

torsión de los precios del carbón térmico.

III. LA EMPRESA PÚBLICA EN LA MINERÍA DEL CARBÓN: HUNOSA

El aspecto más destacado de la intervención pública en la minería del carbón es indiscutiblemente la existencia de HUNOSA, la empresa pública líder del sector. En 1985 HUNOSA era la mayor empresa minera de España y la primera de Asturias en cuanto a número de trabajadores. Sin embargo, la característica más llamativa de HUNOSA no es tanto su volumen de operaciones como la magnitud de sus pérdidas. En 1985 éstas sumaron 8.400 millones de pesetas, y ello a pesar de que la empresa recibió subvenciones públicas por un total superior a 27.000 millones.

Con la creación de HUNOSA, en 1967, a partir de un conjunto de empresas privadas que se hallaban en difícil situación, culminó una serie de medidas de apoyo a la minería de la hulla que se habían venido sucediendo desde

los años cincuenta, y cuyo objetivo era estimular la racionalización y modernización del sector hullero.

Según la postura oficial, la creación de la empresa respondía a un doble motivo. Por un lado, ayudaba a garantizar el suministro de energía, un bien estratégico para la industria nacional. Por otro lado, la integración cumplía una función de redistribución de la riqueza a favor de la minería asturiana, que se justificaba tanto por la importancia de ésta en la actividad económica de la región como por el peso de las rentas salariales en el valor de la producción hullera. En la práctica, cabe pensar que el tercer (y quizá principal) objetivo de la constitución de HUNOSA fue ayudar a los empresarios privados de la minería asturiana a desembarazarse de sus pasivos —en particular, los laborales—, que pasaron a ser asumidos por la empresa pública.

El peso específico de HUNOSA en la producción y la ocupación mineras ha sufrido un paulatino declive desde comienzos de los años setenta, debido al estancamiento de su volumen de

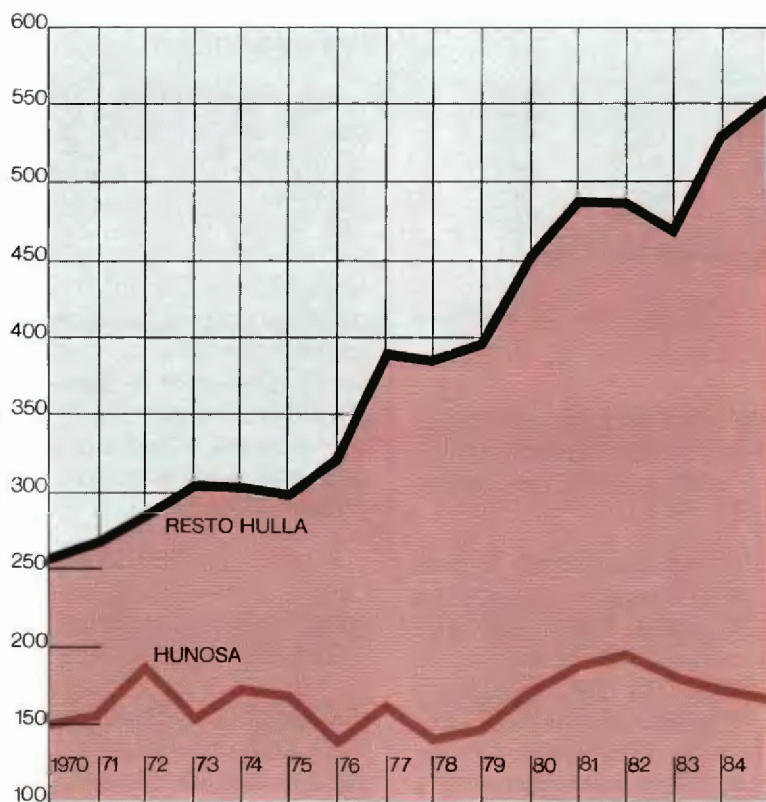
producción y al gradual descenso de su nivel de empleo. A pesar de éste último, el perpetuo desfase de productividad de HUNOSA con respecto al resto de la minería del carbón parece haberse agudizado con el paso del tiempo (gráfico 1).

Las consecuencias económicas de esta situación son bien conocidas. Desde su creación, la empresa registra un elevado déficit de explotación, que ha de ser cubierto mediante subvenciones estatales. Durante la década de los setenta, éstas crecieron de forma sostenida, sin que la tendencia creciente de las pérdidas se detuviera a pesar del redoblado apoyo oficial a la producción nacional de carbón tras la crisis del petróleo.

A partir de 1980 se intentó reconducir la situación mediante la «planificación concertada», que establecía una serie de objetivos a medio plazo de producción, productividad y racionalización de la empresa, y vinculaba las subvenciones a la consecución de tales objetivos en lugar de otorgar éstas *a posteriori* con el simple propósito de saldar las pérdidas de explotación, como se había venido haciendo desde 1970.

En la práctica, sin embargo, tanto el Plan de Reconversión 1981-1983 como el Plan Trienal 1984-1986 ligaban el grueso de las subvenciones al volumen de producción alcanzado. Es interesante señalar que en el Plan Trienal 1984-1986 los objetivos de producción subterránea poseían carácter vinculante, lo que seguramente ha conducido en los últimos años a una degradación de la calidad del carbón extraído y a una aceleración del ritmo alcista de los costes unitarios de HUNOSA, al intentar la empresa alcanzar a toda costa

GRAFICO 1
RENDIMIENTO POR TRABAJADOR
(Tm. lavadas/hombre)



los volúmenes de producción previstos por el Plan.

La planificación concertada ha resultado un fracaso tanto en términos del incumplimiento sistemático de los objetivos de producción establecidos como a la hora de frenar la tendencia creciente del déficit de explotación. La relación entre precios y costes se ha deteriorado de forma continua desde 1981. En ese año, y como muestra el cuadro n.º 1, los precios de venta cubrían el 87 por 100 de los costes unitarios de trabajo y el 54 por 100 de los costes medios totales. En 1985, estos porcentajes se reducían al

67 y 44 por 100, respectivamente. En otras palabras, los ingresos antes de subvenciones hoy cubren solamente dos tercios de los costes laborales de HUNOSA.

Aunque el grado de ineficiencia productiva varía notablemente entre los distintos pozos de HUNOSA, hay que destacar el hecho de que en 1985 el valor (antes de subvenciones) del carbón extraído fue inferior en todos los pozos a los costes directos de producción (trabajo + consumo de materiales y energía). Como también se observa en el cuadro número 2, solamente en tres de los pozos de HUNOSA el valor

de la producción fue suficiente para cubrir los costes del trabajo utilizado. En los restantes pozos, los costes laborales directos fueron, por sí solos, superiores al valor del carbón producido. Si se consideran además los costes financieros, gastos generales y amortizaciones, entonces en los pozos más rentables (si cabe la expresión) el valor de lo producido sólo alcanza a cubrir el 60 por 100 de los costes totales. En los más ineficientes, la cifra no llega al 40 por 100.

Aunque estas cifras se refieren a un único año, en el que se pudieron dar circunstancias excepcionales en alguno de los pozos de la empresa, sin duda ofrecen una cruda ilustración de los problemas de HUNOSA. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de la empresa por elevar el grado de mecanización de la producción, cabe señalar que los pozos más mecanizados no presentan en general costes unitarios de producción menores que los menos mecanizados.

Cálculos conservadores permiten concluir que el coste unitario del carbón térmico de HUNOSA (su principal producto) habría sido en 1985 alrededor del triple del precio internacional. Ese diferencial seguramente rondó el 400 por 100 en 1986. No hace falta subrayar lo absurdo de esta situación.

Si a las subvenciones estatales recibidas por la empresa en 1985 se les suma la parte que correspondería a HUNOSA del coste debido a la protección generalizada al carbón térmico, se concluye que, sólo por esos conceptos, el sostenimiento de HUNOSA costó en 1985 al menos 30.000 millones de pesetas a los consumidores y contribuyentes españoles. A esto todavía habría

CUADRO N.º 2

INGRESOS Y COSTES DE LOS POZOS DE HUNOSA (1985)

POZO	Valor producción/ coste laboral directo (%)	Valor producción/ coste directo total (%)	Valor producción/ coste total (%)
San Víctor	106,0	85,3	60,3
Santiago	108,7	84,6	60,9
Samuño	100,2	80,8	59,0
Entrego	96,9	78,9	56,9
Cerezal	98,3	75,9	55,4
Venturo	90,8	73,6	54,2
San Antonio	99,0	72,1	53,5
San José	95,8	69,9	51,4
Tres Amigos	90,8	69,2	50,4
Aller	86,3	68,3	49,7
Montsacro	83,1	66,1	48,6
San Mamés	77,7	62,7	46,2
Sotón	78,9	61,9	46,1
María Luisa	75,7	61,8	46,0
Carrio	76,4	60,9	44,7
Polio	79,8	60,4	44,7
Santa Bárbara	77,5	59,8	43,9
Fondón	73,9	58,6	43,5
San Nicolás	74,4	58,0	43,2
Candín	72,0	56,3	41,6
Barredo	70,7	55,0	41,0
Pumarabule	66,2	51,3	38,0
Olloniego	67,0	51,1	38,0
Mosquitera	53,7	40,8	30,6

Nota: El valor de la producción no incluye las subvenciones.

Fuente: HUNOSA y elaboración propia.

que sumar los 8.400 millones de pérdidas de HUNOSA en 1985 —que, en definitiva, representan obligaciones contraídas por el sector público— para obtener una idea del papel que desempeña la gran empresa pública de la minería del carbón.

Dada la relación actual entre costes de producción y precios internacionales, y su previsible evolución a medio plazo, la situación de HUNOSA carece de sentido como forma de protección a un producto estratégico, que difícilmente podría justificar diferenciales de precios del orden del 300 por 100 y en permanente ascenso.

Así pues, parece evidente que

el principal objetivo que hoy cumple HUNOSA es de tipo redistributivo: sirve para garantizar un cierto nivel de renta a un determinado colectivo de trabajadores. Esto podría constituir un fin muy loable, pero parece claro que, para alcanzarlo, la actual política es del todo inadecuada. Las transferencias a ese colectivo se están llevando a cabo de forma errónea, de modo que un porcentaje considerable de los recursos que se detraen a consumidores y contribuyentes se despilfarra debido a la distorsión en la asignación de los recursos que la actual política genera. Además, no se puede ignorar el hecho de que la catastrófica estructura de costes de HUNOSA tiene un peso

importante —aunque imposible de cuantificar— en la determinación de los precios (administrados) del carbón nacional. Como ya hemos señalado, la política de precios intervenidos no sólo genera cuantiosas transferencias hacia los productores de carbón, sino que también está siendo fuente de crecientes costes sociales netos. Por otra parte, el actual sistema de incentivos a HUNOSA, basado en objetivos (en la práctica, inalcanzables) de crecimiento de la producción, está sirviendo para distorsionar todavía más su estructura de costes.

Parece evidente que el «mantenimiento de un cierto nivel de renta derivado de la producción del carbón», sin importar el coste de esta última, es un objetivo carente de sentido económico. Aun si ése fuera el objetivo a conseguir, una política preferible a la actual sería la concesión de subvenciones desvinculadas de la producción corriente, las cuales al menos no incentivarían el comportamiento subóptimo de las empresas.

Por otra parte, si el objetivo es, en cambio, garantizar un cierto nivel de ingresos a un colectivo de trabajadores, parece obvio que una política superior a las anteriores sería la de compensaciones directas, desvinculadas no sólo de la producción sino también de la permanencia de los trabajadores en HUNOSA. Estas ayudas podrían transformarse (quizá parcialmente) en subvenciones al empleo, que serían percibidas por las empresas que les proporcionarán nuevos puestos de trabajo.

Todas estas consideraciones apuntan en el mismo sentido: si se persigue un fin redistributivo, los instrumentos de política industrial utilizados han de desvin-

cularse de las decisiones productivas y/o sectoriales, para no incurrir en costes sociales innecesarios. Al transformar el apoyo al empleo en Asturias en apoyo a HUNOSA, y el apoyo a HUNOSA en protección al carbón, se comete un grave error económico que, lejos de facilitar la resolución de los problemas, solamente contribuye a confundir sus términos.

IV. OBSERVACIONES FINALES

La situación actual de HUNOSA es catastrófica. En 1985, su coste medio de producción triplicaba el precio mundial del carbón, y ese diferencial podría haber aumentado sustancialmente en 1986. Resulta especialmente significativo el hecho de que en 1985 los ingresos (antes de subvenciones) no bastaban para cubrir los costes directos de producción en ninguno de los pozos de HUNOSA. Solamente en tres de los pozos de la empresa los precios medios de venta superaban a los costes laborales directos por tonelada producida.

Desde cualquier óptica, parece evidente que las consideraciones estratégicas (que eran pretendidamente uno de los motivos fundamentales para la creación de la empresa) han pasado a muy segundo plano en HUNOSA, cuyo funcionamiento actual sólo puede explicarse por razones de mantenimiento del empleo y redistribución de la renta.

Sin embargo, esos objetivos redistributivos tampoco justifican la actual política. Si se trata, como parece, de garantizar un cierto nivel de ingresos a los trabajadores asturianos o de mantener un cierto nivel de empleo en As-

turias, entonces las compensaciones directas a los trabajadores, desligadas de la producción, y/o los incentivos al empleo regional podrían alcanzar los mismos resultados actuales (o mejores) a un coste menor para los contribuyentes españoles.

En conclusión, parece necesario emprender un proceso de reducción de la producción de los pozos y macizos menos rentables de HUNOSA, compensando adecuadamente a los trabajadores afectados, con el objetivo de concentrar la explotación en aquellos pozos que puedan producir a costes razonablemente próximos a los precios mundiales previsibles a medio plazo.

Cabe hacer observaciones similares para el conjunto del sector del carbón español. Los niveles de protección actuales rozan los límites del absurdo, y los costes sociales que conllevan están creciendo de forma alarmante. La política de precios distorsionados debería, en su caso, reemplazarse por las correspondientes subvenciones, que podrían reducirse progresivamente hasta grados de protección quizá positivos, pero sensiblemente menores que los actuales, y se podrían articular medidas de compensación para los agentes perjudicados por el ajuste; y todo ello sin aumentar los costes que contribuyentes y consumidores soportan actualmente.

Hay un último argumento que avala todo lo anterior, y que parece estar ausente de las discusiones de política energética. El carbón es, indudablemente, un recurso agotable, y los excesos de producción a costes poco menos que disparatados a que estamos asistiendo actualmente en España —en un contexto mundial de energía relativamente ba-

rata— suponen un grave despilfarro que, a largo plazo, podría costar muy caro a la sociedad española.

NOTA

(*) Este artículo es un resumen del capítulo 5 del libro de A. Novales, C. Sebastián, L. Servén y J. A. Trujillo, «La empresa pública industrial en España», FEDEA, Madrid, 1987. El autor agradece a Eloy A. Pelegrý su ayuda en la obtención de datos.