

PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA

Según los autores del presente artículo —**Francisco Comín, Pablo Martín Aceña y Juan Carlos Jiménez**—, los problemas actuales de la empresa pública aparecen cuando se comprueba que, para alcanzar algunas de las finalidades que el gobierno le asigna, existen otros instrumentos más idóneos, menos costosos y más flexibles, y cuando se constata la existencia de un cierto desconcierto, una aparente desorganización institucional y pesadas servidumbres sociales y políticas que le impiden alcanzar sus objetivos con mayor eficacia. El trabajo que los autores se plantean en este artículo es el de censar los problemas a los que se enfrenta la empresa pública en España; sin referencia, pues, a sus posibles ventajas (*).

I. EL CONTEXTO EUROPEO

EL objetivo de este trabajo es censar los problemas a los que se enfrenta la empresa pública en España; sólo consideramos, por tanto, la «cruz» de la moneda, pues nada diremos de las ventajas que la empresa pública sigue proporcionando a la política económica del gobierno y a la sociedad. En los ciclos históricos de las ideas y las acciones de los gobiernos, la empresa pública gozó de gran predicamento entre la segunda guerra mundial y la década de los ochenta. Entonces, los estudiosos y políticos resaltaban la operatividad de este instrumento de la política económica; ahora que, por el contrario, corren malos tiempos para el sector público empresarial se carga el acento sobre sus defectos; en particular, se mira con recelo su cuenta de resultados, sin prestar atención a sus fines propios, que, al ser inalcanzables por las sociedades privadas, justificaron su creación (1). Sin embargo, los pro-

blemas actuales de la empresa pública aparecen, más que por los resultados contables negativos —inevitables en muchos casos—, cuando se comprueba que para alcanzar algunas de las finalidades que el gobierno le asigna existen otros instrumentos más idóneos, menos costosos y más flexibles, y también la existencia de un cierto desconcierto, una aparente desorganización institucional y pesadas servidumbres sociales y políticas que impiden a la empresa pública alcanzar sus objetivos con mayor eficiencia.

Lo ocurrido en España, en cualquier caso, durante la última década es un pálido reflejo del retroceso y de los problemas que atraviesan las empresas públicas en Europa, que en 1982 alcanzaron el cénit de su participación en el conjunto de la economía de la Comunidad Europea; después se invirtió la tendencia al crecimiento de la acción estatal directa, vigente desde la segunda guerra mundial. No obstante, en 1988, con los últimos datos dis-

ponibles, las empresas públicas seguían teniendo un peso económico nada desdeñable, a pesar de las corrientes privatizadoras. En efecto, si se exceptúa el caso británico, la presencia global —y sectorial también— de las empresas públicas europeas no ha menguado, por lo que el triunfo de las tesis privatizadoras en las ideas es un espejismo que no se ha materializado en la práctica (2). Por otro lado, la dispersión de la media europea es amplia, resaltando la desigualdad del tamaño de los sectores públicos empresariales de los distintos países (3). La estructura sectorial del sector público empresarial europeo muestra, finalmente, una notable inclinación hacia el sector de transportes y comunicaciones, que ocupa a la mitad de los asalariados de las empresas públicas, y que absorbe el 43 por 100 de sus inversiones. Pues bien, en este contexto europeo, según las cifras del CEEP para 1988, España destaca por la débil presencia de sus empresas públicas en el total de la economía (4).

II. LA DEMARCACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

El régimen legal condiciona el análisis de la empresa pública, ya que su dimensión cambia con la transformación de la naturaleza jurídica de los organismos estatales (5). Aunque no tengan la forma de sociedades, se consideran como «empresas públicas» algunos servicios comerciales y los organismos autónomos no administrativos, tanto del Estado como de las entidades territoriales (cuadro n.º 1); también son tratadas como empresas públicas los «entes públicos» y aquellas sociedades anónimas que están controladas, directa o indirectamente, por el sector público (6);

CUADRO N.º 1
CLASIFICACION JURIDICA DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL EN ESPAÑA

| Empresas públicas | 1988 | | 1989 | |
|---|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | Número de entidades | Plantilla (miles) | Número de entidades | Plantilla (miles) |
| Servicios comerciales del Estado | 1 | 64,6 | 1 | 64,1 |
| Organismos autónomos | 96 | 54,1 | 100 | 55,9 |
| De las corporaciones locales | 14 | 3,3 | 14 | 3,3 |
| De las comunidades autónomas | 17 | 0,8 | 18 | 1,1 |
| Del Estado | 65 | 49,9 | 68 | 51,4 |
| Entes públicos | 40 | 69,6 | 43 | 68,2 |
| De las comunidades autónomas | 18 | 3,6 | 19 | 3,9 |
| Del Estado | 22 | 66,0 | 24 | 64,3 |
| Entes art. 6.1 b) TRLGP | 14 | 62,4 | 16 | 61,9 |
| Entes art. 6.5 TRLGP | 8 | 3,5 | 8 | 2,3 |
| Sociedades | 664 | 345,4 | 725 | 341,7 |
| De capital público local | 117 | 28,7 | 119 | 29,7 |
| De capital público autonómico | 116 | 5,7 | 146 | 6,8 |
| De capital público estatal | 431 | 310,9 | 460 | 305,2 |
| Sociedades art. 6.1 a) TRGLP | 430 | 244,8 | 459 | 236,6 |
| Sociedades privadas controladas por el Estado | 1 | 66,0 | 1 | 68,6 |
| TOTAL | 801 | 553,8 | 869 | 530,1 |

Fuente: IGAE (1991), pág. 25.

en efecto, el Centro Informativo y Contable de las Empresas Públicas (de la IGAE) estima que hay control público en aquellas sociedades en las que la Administración pública tiene un paquete mayoritario de su capital, directa o indirectamente, de manera permanente (7).

En primer lugar, la organización administrativa de los servicios comerciales del Estado —que carecen de personalidad jurídica propia e independiente del Estado, aunque destinen la mayor parte de su producción a sectores distintos de las administraciones públicas (8)— revela que los mayores «problemas» de eficiencia los sufren, precisamente, aquellas «entidades públicas» que no son empresas en sentido estricto, porque tienen vedado el acceso a la forma jurídica, a la organización y a los

criterios empresariales (9). Asimismo, el que algunos *holdings* públicos sigan siendo direcciones generales (como la del Patrimonio del Estado) o sociedades estatales, pero no sociedades anónimas, es otro inconveniente institucional para la adecuada gestión empresarial (10).

En segundo lugar, también es algo arbitraria la demarcación «empresarial» de los organismos autónomos dependientes de la Administración, pues tampoco son empresas en sentido estricto, aunque tengan personalidad jurídica propia (11). En el cuadro número 2 se advierte que los organismos autónomos del Estado (que eran 68 de los 100 existentes en 1989) absorbían el 10,6 por 100 de la plantilla.

En tercer lugar, el renglón más amplio es, sin duda, el de las sociedades estatales, que acapara-

ban casi el 62 por 100 de la plantilla de las empresas estatales (cuadro n.º 2). Hay dos tipos de sociedades estatales: a) las entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y que ajustan sus actividades a las leyes mercantiles, y b) las sociedades mercantiles cuyo capital está mayoritariamente en manos de las administraciones públicas. La plantilla de los entes públicos en 1989 representa un 12,9 por 100 del total del sector público empresarial (cuadro n.º 1); la casi totalidad pertenece al Estado (12). Las sociedades mercantiles encuadran el mayor número de empresas públicas (725 de las 869 existentes en 1989), perteneciendo al Estado más del 63 por 100 de esa cifra. La plantilla de las sociedades con forma mercantil ascendía en 1989 al 65 por 100, de la que el 89,3 por 100 pertenece al ámbito estatal (13).

Las sociedades mercantiles permiten mayor flexibilidad, pues su creación, su liquidación y la adquisición o venta de participaciones de control en las mismas sólo requieren el acuerdo del Consejo de Ministros. Las sociedades del INI, del INH y de la DGPE adoptan esta forma de sociedad mercantil, y sus diferencias con las sociedades anónimas privadas derivan exclusivamente de la titularidad pública del capital (14).

Si se atiende a su número, las empresas estatales han crecido de 479 a 553 entre 1985 y 1989; particularmente desde 1987, cuando las censadas eran 465 (cuadro número 2); su plantilla se ha mantenido estancada, pasando de 484.004 trabajadores en 1987 a 485.135 en 1989. El simple recuento de las empresas públicas existentes y su diversidad institucional ya anuncia algo que que-

dará claro al comprobar la dispersión sectorial: que la gestión y el control del sector público empresarial tienen que ser complejos.

III. EL SANEAMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y SU ADAPTACION A LA CE

Desde el establecimiento de la democracia, se distinguen dos etapas en el comportamiento del sector público empresarial. La primera va de 1977 a 1984, y se caracterizó por el deterioro económico y financiero de unas empresas públicas heredadas del franquismo en unas lamentables condiciones; la segunda comprende desde 1985 hasta la actualidad, y su rasgo más destacable ha sido el saneamiento y la reconversión (15). El mejor in-

dicador de esta evolución es la cuenta de resultados: en la primera fase, las pérdidas de las sociedades de propiedad pública aumentaron, mientras que en la segunda disminuyeron, apareciendo beneficios después de subvenciones en 1986 (cuadro n.º 5). El punto de inflexión lo marca el año 1983, cuando el gobierno mayoritario del partido socialista practicó una política de empresa pública firme y acertada.

El saneamiento del sector público empresarial empezó deteniendo su crecimiento y su deterioro. Para ello, se siguieron los siguientes procedimientos: 1) arrinconar algunas de las funciones impropias, no justificables teóricamente: el sector público empresarial ya no sería hospital de empresas, ni actuaría anticíclicamente, y se restringirían las acciones redistributivas, exigiendo,

CUADRO N.º 2

EMPRESAS ESTATALES (1985-1989) (Clasificación jurídica)

| | 1985 | | 1986 | | 1987 | | | 1988 | | 1989 | | |
|--|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| | Entidades Número | Plantilla Porcentaje | Entidades Número | Plantilla Porcentaje | Entidades Número | Plantilla Número | Plantilla Porcentaje | Entidades Número | Plantilla Porcentaje | Entidades Número | Plantilla Número | Plantilla Porcentaje |
| (1) Servicios comerciales del Estado. | 1 | 11,46 | 1 | 12,38 | 1 | 59.011 | 12,19 | 1 | 13,39 | 1 | 64.120 | 13,22 |
| (2) Organismos autónomos | 76 | 7,87 | 66 | 8,84 | 67 | 39.752 | 8,21 | 65 | 8,23 | 68 | 51.466 | 10,60 |
| a) Comerciales e industriales | 73 | 7,18 | 63 | 8,05 | 63 | 34.765 | 7,18 | 62 | 7,15 | 66 | 47.133 | 9,71 |
| b) Financieros y de seguros | 3 | 0,69 | 3 | 0,79 | 4 | 4.987 | 1,03 | 3 | 1,08 | 2 | 4.333 | 0,89 |
| (3) Sociedades estatales | 399 | 68,36 | 345 | 65,68 | 384 | 318.841 | 65,88 | 432 | 64,04 | 480 | 300.182 | 61,87 |
| a) Entidades de derecho público ... | 14 | 14,65 | 15 | 15,24 | 15 | 68.138 | 14,08 | 17 | 13,65 | 21 | 63.570 | 13,10 |
| b) Sociedades mercantiles no financieras | 327 | 50,59 | 279 | 47,21 | 301 | 234.034 | 48,35 | 340 | 47,08 | 367 | 221.722 | 45,70 |
| c) Sociedades mercantiles financieras y de seguros | 58 | 3,12 | 51 | 3,23 | 68 | 16.669 | 3,45 | 75 | 3,31 | 92 | 14.890 | 3,07 |
| (4) Otros entes públicos empresariales. | 2 | 0,60 | 2 | 0,62 | 12 | 3.089 | 0,64 | 12 | 0,65 | 3 | 758 | 0,16 |
| (5) Empresas privadas controladas por el Estado | 1 | 11,71 | 1 | 12,48 | 1 | 63.311 | 13,08 | 1 | 13,69 | 1 | 68.609 | 14,14 |
| (6) Total | 479 | 100,00 | 415 | 100,00 | 465 | 484.004 | 100,00 | 511 | 100,00 | 553 | 485.135 | 100,00 |

Nota: (1) Dirección General de Correos y Telecomunicaciones. (4) En 1985 y 1986: Banco de España y Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras. (5) CTNE (1989).

Fuente: IGAE, *El Sector Público Empresarial, Informe Anual y Anexo Estadístico*, años: 1986 a 1989.

en caso contrario, las subvenciones pertinentes del Presupuesto (16); 2) sanear las empresas como habían hecho las sociedades privadas previamente, es decir: *a)* racionalizando la gestión, aplicando criterios empresariales y atendiendo a la cuenta de resultados; *b)* cambiando los equipos directivos, y mejorando su estabilidad y su formación; *c)* introduciendo métodos de planificación y control; *d)* reorganizando legal e institucionalmente el sector público empresarial (17), y *e)* cuidando cuestiones postergadas hasta entonces, como la política de ventas y la organización comercial, la política de adquisiciones, la gestión del circulante y de inventarios; 3) privatizar o cerrar las empresas sin futuro en el sector público, que comenzó a huir de actividades en las que no tenía sentido prolongar su presencia, y 4) en las empresas supervivientes, desprenderse de los activos innecesarios y obsoletos, sustituir los equipos productivos, ajustar las plantillas y disminuir los costes reduciendo los consumos intermedios, conteniendo los salarios y mejorando su estructura de pasivo (18). La consecuencia palpable de esta política fue un descenso de las pérdidas, aunque en la mejora de las cuentas de resultados también influyó la buena coyuntura económica posterior a 1985.

Las empresas públicas españolas también se han transformado porque, desde 1986, han tenido que afrontar problemas tradicionales aplazados para adaptarse a la normativa comunitaria de: *a)* desregulación y desmonopolización, y *b)* defensa de la competencia (19). En primer lugar, los artículos 37.1 (monopolios comerciales) y 90 (defensa de la competencia) del Tratado de

Roma han obligado a dos monopolios españoles a desaparecer y a las sociedades que los gestionaban a transformarse para garantizar la libre circulación de productos entre los países miembros (20). La pertenencia a la CE implica, en segundo lugar, que las empresas públicas se han de atener a las normas sobre las subvenciones de explotación, para evitar el mantenimiento artificial de sociedades inviables. Esto ha obligado al gobierno español a afrontar problemas que se habían agrandado con el tiempo por las temidas repercusiones sociales de las medidas necesarias, como la quiebra de la minería energética y las dificultades de aguantar la competencia exterior en la siderurgia integral.

IV. LA DIFICULTAD PARA CONTROLAR LOS GRUPOS PÚBLICOS

Si las corporaciones privadas de negocios no relacionados tienen serios inconvenientes en su gestión, cuál no será la dificultad a la que se enfrenta el gobierno para mantener una política, y un control, general y uniforme hacia la empresa pública; el problema de las empresas públicas no es sólo, como ocurre en las corporaciones privadas, su dispersión sectorial, sino que se agrava por su diversidad institucional, e incluso por su abultado número. Las interferencias derivadas de la doble dependencia organizativa entre los responsables de los varios niveles decisorios —ministerio, *holding* y empresa— y las discrepancias entre *holdings* públicos diferentes —con empresas en los mismos sectores y adscritos, a su vez, a ministerios distintos— acaban acarreado actua-

ciones contradictorias del sector público empresarial (21). Se trasluce, asimismo, una falta de sintonía entre los presidentes de empresas y *holdings* públicos, e incluso entre los ministros que los tutelan, sobre la razón de ser y la estrategia política de la empresa pública (22). La coordinación es complicada, incluso, en el interior de los grupos empresariales públicos; con la excepción del INH, que está especializado en hidrocarburos, los restantes *holdings* públicos son corporaciones, o direcciones generales, con negocios muy heterogéneos, cuya gestión es dificultada por su dimensión y por su excesiva diversificación, que impiden aprovechar las sinergias de los grupos con negocios relacionados (23).

El tratamiento homogéneo es difícil no sólo por la dispersión sectorial, sino por la naturaleza diversa y los objetivos dispares que tienen las distintas empresas públicas. En primer lugar, en unos organismos públicos prima el principio de autoridad para alcanzar determinados objetivos de política económica y social, mientras que el comportamiento de otros entes públicos se ajusta a las reglas del mercado al ser empresas públicas concurrenciales (24). En segundo lugar, los grupos públicos tienen objetivos explícitos muy distintos: el suministro de bienes y servicios públicos, la intervención en los sectores estratégicos de la defensa y de la tecnología, la redistribución de la renta, el mantenimiento de sectores en crisis y la defensa de los intereses nacionales a veces son contradictorios —como en el caso de las empresas públicas que persigan simultáneamente la eficiencia económica y la equidad—, y alguno de ellos de difícil gestión empresarial (25).

V. LAS HIPOTECAS POLITICAS Y LAS SERVIDUMBRES SOCIALES

Todo esto aumenta, evidentemente, los costes de transacción en la empresa pública, porque, por un lado, los objetivos marcados por el «principal» y la información devuelta por los «agentes» no son tan explícitos y directos como en la empresa privada y, por otro, los incentivos y controles que guían a los agentes de las compañías públicas son menos operativos (26). El condicionante institucional y político, en primer lugar, procede de que el control de la empresa pública depende del gobierno, por lo que sus objetivos y estrategias cambian con las alternativas políticas. Este hecho provoca: *a)* la eventualidad de los presidentes de las empresas públicas, que sufren una rotación mayor de la aconsejada por las sensatas prácticas empresariales; además, sus directivos tienen que rendir excesivas cuentas formales a organismos públicos (27); esta atadura política es grave porque las empresas públicas son excesivamente presidencialistas y las decisiones están muy centralizadas, al transmitirse desde la Presidencia —que, a su vez, las recibe del *holding* y éste del ministerio tutelar—; los mandos intermedios apenas deciden nada, y las decisiones se retrasan, desperdiciando las oportunidades del mercado (28); *b)* la disciplina del mercado afecta menos a las empresas públicas, porque los sectores en los que actúan están muy intervenidos, cuando no son mercados cautivos; además, tienen acceso a financiaciones privilegiadas y a subvenciones (29), y *c)* se ven sometidas a estrategias y decisiones contrarias a las desplegadas por la empresa pri-

vada en cuestiones fundamentales como la inversión, el personal y la localización geográfica (30).

La titularidad pública impone, en segundo lugar, a las sociedades estatales unos «objetivos impropios», desde la óptica empresarial, que generan un obstáculo insalvable para la cuenta de resultados. Las empresas públicas soportan servidumbres sociales, internas y externas, de las que carecen las privadas, como proporcionar servicios públicos, actuar en sectores en crisis abandonados por las empresas privadas y atender las exigencias de las organizaciones sindicales, así como los intereses de las zonas en que se ubican. En efecto, por un lado, las empresas de servicios públicos están obligadas a prestarlos incluso perdiendo dinero, bien porque la demanda sea insuficiente para cubrir costes, bien porque las tarifas fijadas por el gobierno sean bajas; a estas sociedades no se les puede pedir que tengan beneficios (31). Y, por otro, la conflictividad sindical y social en las empresas públicas es más agresiva que en las compañías privadas; porque sus plantillas son mayores, porque las facilidades de la dirección a las organizaciones sindicales han sido tradicionalmente mejores, y porque al saber que la empresa pública nunca quebrará, los sindicatos exigen mayores salarios y mejores condiciones laborales, aunque la empresa tenga grandes pérdidas (32).

VI. EL LASTRE DE LA LOCALIZACION SECTORIAL

Las actividades sectoriales constituyen una herencia histórica para las empresas públicas («a beneficio de inventario» mu-

chas veces, ya que en la mayor parte de ellas es imposible obtener buenos resultados). El sector público empresarial español se ha formado por sedimentación de sociedades nacionalizadas en sucesivas épocas políticas: 1) la política industrial de la «autarquía», entre 1941 y 1959, creó empresas públicas en sectores con grandes requerimientos de capital, que exigen enormes inmovilizados cuya financiación eleva los costes financieros; 2) la política subsidiaria de los sesenta y primeros setenta nacionalizó empresas en quiebra que actuaban en ramas de la producción no rentables, y 3) la política anticíclica y de reconversión de las décadas de los setenta y los ochenta implicó la entrada del sector público en industrias gravemente afectadas por las crisis internacionales.

En primer lugar, la ubicación sectorial de la empresa pública —especializada en productos energéticos e industriales, y en servicios— se configuró básicamente en la fase autárquica (33). En el cuadro n.º 3 se advierte, en efecto, que el valor de la producción relativa de las empresas públicas no financieras es importante en productos energéticos (un 37 por 100 del valor de la producción sectorial en 1987, y un 25,6 por 100 del valor añadido de la rama 2 en 1989); también es relevante en servicios destinados a la venta (un 9,7 por 100 del valor de la producción en 1987, y un 10,6 por 100 del valor añadido de la rama 5 en 1987), y en productos industriales (un 6,4 por 100 del valor de la producción en 1987, y un 6 por 100 del valor añadido en la rama 3 en 1989). El descenso, posterior a 1985, de la actividad pública reflejado en el cuadro n.º 3 se explica, sobre todo para los pro-

CUADRO N.º 3

VALOR DE LA PRODUCCION (1980-1989)
(Miles de millones de pesetas y porcentajes)

| Ejercicios | | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 (*) | 1989 (*) |
|--------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Rama 1 | a | 2.045,10 | 2.175,70 | 2.544,30 | 2.872,50 | 3.368,80 | 3.447,20 | 3.623,50 | 3.873,70 | 2.137,00 | 2.168,30 |
| | b | 5,10 | 5,20 | 5,40 | 6,80 | 8,30 | 7,90 | 6,90 | 8,80 | 2,00 | 2,40 |
| | c | 0,25 | 0,24 | 0,21 | 0,24 | 0,25 | 0,23 | 0,19 | 0,23 | 0,09 | 0,11 |
| Rama 2 | a | 2.058,30 | 2.614,40 | 3.151,60 | 3.725,20 | 4.097,10 | 4.150,60 | 3.489,80 | 3.613,80 | 2.144,10 | 2.293,50 |
| | b | 931,00 | 1.105,20 | 1.265,10 | 1.464,10 | 1.627,70 | 1.809,10 | 1.284,70 | 1.338,30 | 555,40 | 588,50 |
| | c | 45,23 | 42,27 | 40,14 | 39,30 | 39,73 | 43,59 | 36,89 | 37,03 | 25,90 | 25,65 |
| Rama 3 | a | 10.483,10 | 11.664,00 | 12.972,10 | 14.867,40 | 16.907,30 | 18.456,20 | 18.950,50 | 20.454,00 | 8.881,10 | 9.745,10 |
| | b | 905,00 | 1.037,00 | 1.257,40 | 1.382,70 | 1.615,60 | 1.660,10 | 1.218,30 | 1.302,60 | 582,30 | 586,70 |
| | c | 8,63 | 8,89 | 9,69 | 9,30 | 9,55 | 8,99 | 6,42 | 6,37 | 6,50 | 6,00 |
| Rama 4 | a | 2.443,40 | 2.724,50 | 3.070,00 | 3.346,80 | 3.458,20 | 3.604,10 | 4.021,20 | 4.597,30 | 3.030,50 | 3.785,50 |
| | b | 23,40 | 31,80 | 37,60 | 45,50 | 61,40 | 66,10 | 68,60 | 64,60 | 25,00 | 36,10 |
| | c | 0,96 | 1,16 | 1,22 | 1,36 | 1,77 | 1,83 | 1,70 | 1,40 | 0,82 | 0,95 |
| Rama 5 | a | 8.771,00 | 10.246,10 | 11.992,90 | 13.763,40 | 15.623,20 | 19.594,60 | 21.521,40 | 23.994,10 | 16.418,70 | 18.408,10 |
| | b | 727,50 | 872,50 | 1.088,40 | 1.300,90 | 1.826,70 | 1.973,10 | 2.228,80 | 2.332,70 | 1.738,50 | 1.945,00 |
| | c | 8,30 | 8,50 | 9,10 | 9,40 | 11,70 | 10,07 | 10,35 | 9,72 | 10,58 | 10,56 |

(*) Los años 1988 y 1989: Valor añadido bruto a precios de mercado.

Notas: Rama 1: Productos de la agricultura, silvicultura y pesca; Rama 2: Productos energéticos; Rama 3: Productos industriales; Rama 4: Construcción e ingeniería civil; Rama 5: Servicios destinados a la venta. a) Producción nacional. b) Producción de empresas públicas no financieras (sociedades estatales y organismos autónomos comerciales e industriales). c) Porcentaje de b en a.

Fuente: Hasta 1984: Braña *et al.* (1989); desde 1985: CNE, base 1985; IGAE, *El Sector Público Empresarial* (años 1985 a 1989).

ductos industriales, por la privatización y liquidación de empresas, pero también obedeció, particularmente en los productos energéticos y en los servicios destinados a la venta, al crecimiento económico, que impulsó más la producción privada que la pública (34).

En segundo lugar, las empresas públicas fueron gravemente afectadas por la crisis internacional de los años setenta porque estaban especializadas en sectores maduros, muy vulnerables a la evolución del comercio exterior (35); en estos años, además, el sector público empresarial agudizó su especialización en los sectores críticos, ya que «hospitalizó» sociedades privadas en quiebra (36). En su saneamiento reciente, la empresa pública ha tratado de huir de estos sectores sin futuro, pero sólo ha

conseguido privatizar la construcción de automóviles, de vehículos industriales y de material ferroviario, y cerrar algunas pequeñas empresas. Este es uno de los más graves problemas de la empresa pública, porque, como veremos, existen sociedades imposibles de vender que tampoco pueden cerrarse por la presión de los movimientos sociales, regionales y sindicales implicados, por sus grandes plantillas y por estar concentradas geográficamente en zonas de declive industrial: se trata, principalmente, de la construcción naval, la siderurgia y la minería del carbón. La reconversión siderúrgica de la década pasada ya fue bastante conflictiva y costosa, y se cobró el precio de AHM y la entrada de AHV en el sector público, a través del BCI (37). El problema de la minería de la hulla es dramático, porque Hunosa es difícilmente

viable: si se mantiene la política de la Comisión Europea, para sobrevivir habrá de reducir sus costes de producción en un 60 por 100 (38).

La utilización de la empresa pública como instrumento de la política anticíclica y de reconversión industrial, en los setenta y ochenta, finalmente, agudizó las dificultades de la empresa pública, porque impidió una reacción rápida frente a la crisis económica. Mientras que las compañías privadas se ajustaban a las condiciones del mercado reduciendo su producción, sus inversiones, sus plantillas y sus costes de personal y financieros, las sociedades públicas hacían todo lo contrario: en su empeño anticíclico, aumentaban la producción, las inversiones y el empleo, así como los costes financieros. Se advierte, en efecto, un comporta-

miento inverso de la producción de las empresas públicas frente a las compañías privadas; en el cuadro n.º 4 se puede comprobar cómo, entre 1980 y 1985, el porcentaje de la producción de las empresas públicas no financieras en el total aumentó del 10 al 11,7 por 100; contrariamente, la recuperación de la producción de las empresas públicas tras 1985 ha sido más lenta que la de las sociedades privadas, y el porcentaje ha caído del 11,7 al 8,7 por 100 entre 1985 y 1989. La actuación anticíclica del sector público empresarial no financiero es aún más perceptible con la inversión, cuyo porcentaje en el total de las sociedades no financieras creció del 16,9 por 100 en 1980 al 27,8 por 100 en 1982; seguía en el 27,7 por 100 en 1985, y descendió bruscamente al 15,3 por 100 en 1986; en los dos años siguientes, la inversión relativa de las empresas industriales y de servicios públicas siguió cayendo, y sólo se recuperó en 1989 (39).

VII. LA INCLINACION A LAS PERDIDAS, A PESAR DE LAS SUBVENCIONES

Las empresas públicas adolecen de una estructura de costes más deteriorada que las compañías privadas porque soportan unos gastos de personal y financieros más altos; asimismo, sus amortizaciones y previsiones son mayores (40). Los porcentajes de la remuneración de asalariados de la empresa pública dentro de las sociedades no financieras del país (cuadro n.º 4) son superiores al porcentaje relativo a la producción y al valor añadido (41); esa brecha de los salarios satisfechos por las empresas públicas, además, no se ha reducido en la última década. Las distancias entre el porcentaje de los intereses efectivos satisfechos por las empresas públicas (con respecto a las sociedades no financieras) y el porcentaje relativo a la producción también eran notables hasta 1986; empero, el saneamiento financiero de las sociedades pú-

blicas desde 1983 ha permitido que dicho porcentaje haya descendido desde el 23,9 por 100 en 1983 hasta el 10,8 por 100 en 1989 (42).

En conjunto, las empresas públicas presentan peores resultados de explotación, a pesar de las mayores subvenciones recibidas del Estado, que las privadas; esto es lógico. La imposición de objetivos sociales y políticos deja a la empresa pública dependiente del Presupuesto, del que recibe cuantiosas subvenciones de explotación y transferencias de capital. Aunque el Estado recauda muchos impuestos con las empresas públicas (en el cuadro número 4 se aprecia esa importancia recaudatoria), éstas acapararon el grueso de las subvenciones presupuestarias, sobre todo hasta 1986; como consecuencia, el saldo neto de sus relaciones con la Hacienda es positivo; es decir, las subvenciones corrientes y de capital recibidas tienden a superar a los impuestos ligados a la producción e impor-

CUADRO N.º 4

PORCENTAJE DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS (1980-1989)

| | <i>Producción bienes y servicios</i> | <i>Consumo intermedio</i> | <i>Valor añadido bruto apm</i> | <i>Remune- ración asalariados</i> | <i>Impuestos ligados a la producción e importación</i> | <i>Subven- ciones de explotación recibidas</i> | <i>Excedente bruto de explotación</i> | <i>Intereses efectivos satisfechos</i> | <i>Formación bruta de capital fijo</i> | <i>Transfe- rencias de capital recibidas</i> |
|------------|--|-------------------------------|--|---|--|--|---|--|--|--|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
| 1980 | 10,0 | 12,3 | 7,8 | 11,9 | 19,1 | 61,3 | 4,7 | 19,0 | 16,9 | 96,0 |
| 1981 | 10,4 | 12,6 | 8,1 | 12,2 | 16,7 | 57,3 | 5,0 | 18,9 | 23,2 | 89,1 |
| 1982 | 10,8 | 13,3 | 8,3 | 12,7 | 16,6 | 55,1 | 5,5 | 21,7 | 27,8 | 88,6 |
| 1983 | 10,9 | 13,1 | 8,6 | 13,1 | 15,0 | 59,9 | 6,3 | 23,9 | 26,7 | 77,6 |
| 1984 | 11,8 | 13,4 | 10,3 | 13,2 | 34,0 | 66,2 | 6,5 | 21,7 | 24,5 | 73,0 |
| 1985 | 11,7 | 13,0 | 10,4 | 12,9 | 31,7 | 47,3 | 6,0 | 19,8 | 27,7 | 73,9 |
| 1986 | 9,7 | 10,2 | 9,3 | 11,9 | 48,0 | 48,2 | 4,8 | 18,2 | 15,3 | 66,1 |
| 1987 | 9,3 | 9,8 | 8,9 | 12,4 | 33,9 | 39,9 | 4,4 | 15,6 | 14,6 | 108,4 |
| 1988 | 9,1 | 9,5 | 8,8 | 10,6 | 32,9 | 32,0 | 5,3 | 13,0 | 14,4 | 59,5 |
| 1989 | 8,7 | 8,9 | 8,6 | 10,3 | 38,6 | 28,5 | 5,2 | 10,8 | 16,6 | 49,2 |

Nota: (Columna 5). Con relación a la economía nacional.

Fuente: (1) Hasta 1984: Braña *et al.* (1989); CNE, Base 1980; (2) Desde 1985, «Cuentas de las Empresas públicas no financieras en términos de la Contabilidad Nacional», en IGAE, *El Sector Público Empresarial*, años 1985 a 1989; *Contabilidad Nacional de España*, Base 1985, Serie Contable, 1985-1990, Madrid, INE, 1991; 1987, 1988 y 1989 (provisional).

CUADRO N.º 5

SOCIEDADES ESTATALES NO FINANCIERAS. CUENTA DE RESULTADOS (1985-1989)
(Miles de millones de pesetas)

| <i>Concepto</i> | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ventas netas e ingresos accesorios | 4.415 | 3.948 | 4.267 | 4.521 | 4.915 |
| Consumos | - 2.873 | - 2.333 | - 2.441 | - 2.420 | - 2.653 |
| Margen | 1.542 | 1.615 | 1.826 | 2.101 | 2.263 |
| Gastos de personal | - 954 | - 1.033 | - 1.113 | - 1.195 | - 1.306 |
| Tributos | - 229 | - 138 | - 159 | - 175 | - 192 |
| Otros cargos de explotación | - 10 | 2 | 4 | - 10 | - 8 |
| Trabajos realizados para su inmovilizado | 158 | 131 | 144 | 113 | 115 |
| Resultado bruto de la explotación | 507 | 576 | 702 | 834 | 872 |
| Amortizaciones | - 348 | - 404 | - 435 | - 502 | - 529 |
| Provisiones netas | - 62 | - 61 | - 76 | - 71 | - 56 |
| Resultado neto de la explotación | 98 | 112 | 191 | 261 | 288 |
| Resultado cartera de valores | - 7 | - 4 | - 3 | 30 | 7 |
| Resultados extraordinarios | - 43 | - 20 | - 23 | - 46 | - 4 |
| Resultados antes de intereses y subvenciones | 48 | 87 | 165 | 245 | 291 |
| Gastos financieros | - 472 | - 443 | - 430 | - 397 | - 427 |
| Ingresos financieros | 72 | 91 | 107 | 132 | 149 |
| Resultados antes de subvenciones | - 352 | - 265 | - 157 | - 20 | 13 |
| Subvenciones de explotación | 288 | 266 | 301 | 305 | 320 |
| Resultado del ejercicio | - 64 | 2 | 143 | 285 | 333 |

Fuente: IGAE (1991), págs. 214 y 265.

tación satisfechos por la empresa pública (43). Estas sociedades son, por tanto, un grave problema para el Ministro de Hacienda; de hecho, las subvenciones fueron uno de los factores de expansión del déficit público de 1977 a 1986 (44). Entre 1980 y 1984, en efecto, las empresas públicas no financieras recibieron entre la mitad y los dos tercios de las subvenciones de explotación percibidas por las sociedades no financieras del país (cuadro número 4); desde el año siguiente, ese porcentaje comenzó a caer, y en 1989 ya sólo recibían el 28,5 por 100 de las subvenciones de explotación (45).

En los deficientes resultados influye, sobre todo, la función de «hospital de empresas», que ha

arrastrado al sector público a sociedades que nunca serán rentables, porque tampoco lo eran en manos privadas. De hecho, gran parte de las pérdidas del INI son explicadas por esas nacionalizaciones de empresas ruinosas (46). Estas pérdidas de las empresas públicas no eran un «problema» antes de la democracia; de hecho, la rentabilidad económica y financiera sólo ha figurado entre los mandamientos prioritarios de los gerentes de las sociedades estatales en la última década; gracias a la nueva política, el porcentaje del excedente bruto de explotación de las sociedades públicas en las sociedades totales aumentó del 4,7 al 6,5 por 100 desde 1980 a 1984 (47); con la recuperación económica posterior, este porcen-

taje se redujo hasta el 4,4 por 100 en 1987, elevándose hasta el 5,2 en 1989. En el cuadro n.º 5 se advierte que tanto el resultado bruto de explotación como los resultados antes de subvenciones de las sociedades estatales no financieras mejoraron apreciablemente entre 1985 y 1989; en este ejercicio, incluso aparecieron los beneficios antes de subvenciones. Pero, tras los buenos resultados de 1989, las dificultades de la actual coyuntura han devuelto las pérdidas a las empresas públicas (48).

En el cuadro n.º 5 se advierte que los resultados negativos aparecen tras incorporar los voluminosos gastos financieros. Un estudio reciente señala, en efecto, que en la década pasada las em-

presas públicas alcanzaron resultados netos de explotación tan buenos como las privadas, salvo en algunos años como 1983 y 1985; bien gestionada, la empresa pública no parece ser más ineficiente que la privada en los aspectos relacionados con la explotación de su actividad. La deficiente estructura de los financiamientos hace, por tanto, que la rentabilidad financiera de la empresa pública sea peor que la de las sociedades privadas; pero desde 1986 mejoró esta rentabilidad financiera de las sociedades públicas, tanto por el saneamiento financiero como por la estabilización del coste de los pasivos (49). Que el conjunto de la empresa pública se compara desfavorablemente con la empresa privada en cuanto a la rentabilidad financiera es algo demostrado por los trabajos empíricos (50); no obstante, las comparaciones de la rentabilidad para el conjunto de las empresas públicas y privadas carecen de sentido; más lógico sería cotejar los resultados de unas y otras empresas por sectores, teniendo presente que sólo las sociedades estatales mercantiles admiten una comparación en el terreno de los beneficios con las compañías privadas, y que las empresas públicas no siempre tienen como objetivo prioritario la maximización de los beneficios, sino la búsqueda del interés general (51). En definitiva, sin descartar la existencia de empresas públicas todavía deficientemente gestionadas, el problema de sus pérdidas radica, más que en su potencial ineficiencia productiva, en la desequilibrada estructura financiera hacia los recursos ajenos, en los objetivos impropios que se le imponen, por las presiones políticas y sociales, y en los precios administrados que se fijan por debajo de los costes.

VIII. LAS PRIVATIZACIONES: LA ASIGNATURA MAS DIFICIL

De igual modo que las nacionalizaciones europeas de la posguerra mundial no siguieron un patrón común, ni obedecieron a unas directrices teóricas, las privatizaciones actuales tampoco se ajustan a una pauta general y han sido resultado de decisiones, ideológicas o prácticas, de los políticos (52). Salvo en Gran Bretaña y Francia, donde se han practicado privatizaciones «ideológicas», en las restantes experiencias europeas han dominado las motivaciones de índole gerencial y económico-financiera para «racionalizar» los sectores públicos empresariales; más recientemente, se ha añadido el objetivo de obtener fondos que financien los déficit presupuestarios. Se trata de las privatizaciones «pragmáticas» practicadas en Alemania, Italia, Portugal, Grecia, Bélgica y Holanda, que ofrecen un marco idóneo para encuadrar las privatizaciones en España.

Puesto que no existe evidencia empírica concluyente sobre la mayor ineficiencia de las empresas públicas frente a las compañías privadas, los polemistas recurren a ejemplos y contraejemplos concretos, que alimentan discusiones sin fin (53). Los estudios de las privatizaciones en los países europeos no sugieren que de ellas se deriven grandes ganancias. Las empresas privatizadas en Gran Bretaña han incrementado su producción y sus beneficios más que las que han permanecido en manos públicas; pero esto se debe más a la naturaleza de las industrias que se vendieron que al cambio de propiedad de las compañías (54). En Francia, las intensas privatizaciones realizadas entre 1986 y 1988

produjeron pocos cambios trascendentales; si acaso, una vuelta a la situación previa a las nacionalizaciones de Mitterrand al comienzo de la década; más que la transferencia de propiedad al sector privado, lo significativo del caso francés fue la «privatización en el estilo de gestión», que introdujo en las empresas públicas los objetivos y los métodos gerenciales propios de las sociedades privadas (55).

La negativa experiencia de los socialistas franceses y portugueses aconsejó a sus homólogos españoles no embarcarse en ciertos programas nacionalizadores —con la significativa excepción de Rumasa tuvieron suficiente—; contrariamente, la ausencia de unos resultados claramente favorables de las privatizaciones en Francia y Gran Bretaña ha provocado en el gobierno socialista una postura ambivalente (es decir, práctica) al respecto, que coincide con la adoptada mayoritariamente en Europa. En España, lo más relevante de la política de empresa pública en la última década ha sido, sin duda, la «privatización en la gestión»; las enajenaciones no han sido muchas, y no han respondido a una posición «ideológica» del gobierno ni tampoco a una política programada. Se han vendido empresas, o parte de su capital, como reacción frente a las dificultades industriales y financieras planteadas ante la «nueva gestión» de las empresas públicas; en efecto, una vez fijados abiertamente los objetivos de rentabilidad y de disminución de las subvenciones presupuestarias, el cierre o la privatización aparecieron como el único remedio para solucionar aquellas deficiencias (56).

La reconversión industrial y el saneamiento de algunas empresas públicas eran la prime-

ra finalidad de las privatizaciones, que buscaban: 1) rentabilizar el sector público empresarial, deshaciéndose de las empresas que no eran «negocio», privatizándolas o cerrándolas (Hytasa, Intelhorce, Potasas de Navarra); 2) enajenar las sociedades que carecían de interés estratégico para la política de empresa pública (Textil Tarazona, Marsans, Entursa); 3) asegurar la viabilidad de las que no podían ser competitivas como compañías públicas (por no tener la escala adecuada, carecer de tecnología o de redes comerciales), vendiéndolas totalmente a compañías multinacionales (Secoinsa, Skf, Seat, Enasa), o intercambiando y vendiendo acciones en la búsqueda de socios tecnológicos y de alianzas empresariales con otras compañías (Repsol), y 4) contribuir a la política de reindustrialización, favoreciendo la concentración empresarial (Enfersa, Inisel).

El segundo objetivo de las privatizaciones en España ha sido el financiero, consistente en: *a)* reducir las cargas que las subvenciones a las empresas con pérdidas suponían para el Presupuesto del Estado; *b)* obtener financiamientos propios de las empresas públicas, tanto para emprender nuevos proyectos de inversión, ante la incapacidad del accionista público para aportar capital, como para sufragar desde los *holdings* públicos las pérdidas de otras empresas públicas, y *c)* conseguir ingresos para enjugar el déficit público, sustituyendo a los impuestos. Con las ventas de paquetes accionariales de las empresas públicas rentables, también se buscaba introducir una disciplina y un control externos en su actividad empresarial a través de la cotización en Bolsa y de los accionistas privados; pero, en todas ellas, los *hol-*

dings públicos conservaron la mayoría accionarial para no perder el control de las empresas (57).

Se distinguen, por tanto, en España dos tipos de privatizaciones: *a)* las «auténticas» privatizaciones totales, consistentes en ventas al sector privado de empresas no rentables, que hubo que colocar a precio negativo, bien concediendo subvenciones o bien saneándolas previamente; *b)* las privatizaciones «aparentes», o ventas parciales del capital de empresas públicas rentables en Bolsa, en las que el Estado conserva la mayoría del capital y, por tanto, el control de las empresas (58).

Los métodos de privatización también han variado según cual fuese el motivo de la venta: 1) las privatizaciones totales y los intercambios de activos por estrictos motivos empresariales se realizaron mediante la negociación directa con grandes compañías, no sólo del precio y de las subvenciones, sino de otras condiciones impuestas por la política industrial y de empleo del país; 2) las enajenaciones parciales del capital de las empresas rentables se ha realizado mediante la oferta pública de acciones en las bolsas españolas y extranjeras, intentando compaginar una tímida promoción del «capitalismo popular» con las colocaciones «institucionales» de paquetes accionariales a grandes empresas del sector y a entidades financieras.

Entre las privatizaciones totales, destacan las derivadas de la reordenación de las líneas de negocio del INI, en las que se vendieron sociedades de los sectores de informática, de automoción y de construcción de material ferroviario (59). Con las ventas de estas empresas, radicadas en mercados muy concentrados inter-

nacionalmente, se buscaba asegurar su viabilidad, dejándolas en manos de compañías extranjeras que trajesen al país inversión, tecnología, gestión y acceso a los mercados internacionales (60). Para vender alguna de estas empresas, hubo que sanearlas previamente, o cederlas con subvenciones estatales; algunas compañías pudieron «colocarse» en grandes operaciones comerciales del Estado español (venta de MTM y Ateinsa a GEC-Alstom a cambio del contrato del AVE con Renfe). Los problemas de estas privatizaciones son: *a)* el coste presupuestario; *b)* que la CE obstaculice la operación por las subvenciones concedidas, y *c)* que la empresa compradora sea incapaz de asegurar la viabilidad de la sociedad privatizada (61).

De las privatizaciones parciales, destacan las que vendieron en Bolsa paquetes accionariales de empresas del Grupo INI (Gesa, Endesa, Ence) y de Repsol (62). Estas «desinversiones» también plantean problemas, ya que, por un lado, el Estado mantiene el control empresarial, lo que ahuyenta a las potenciales compañías compradoras, que son renuentes a convertirse en socios pasivos de un organismo público que puede lesionar sus intereses; por otro lado, las coyunturas depresivas impiden estas privatizaciones parciales (63).

Hasta muy recientemente, no había una política global de privatizaciones, porque el gobierno carecía de una posición definida (64). Sólo la grave crisis presupuestaria reciente y el Programa de Convergencia han provocado una decisión global del Ministerio de Economía y Hacienda sobre el proceso privatizador (65). Las privatizaciones serán parciales, pues no hay intención de perder la mayoría

frente a los socios privados, y el Estado mantendrá el control de la gestión; la privatización será, pues, meramente instrumental, destinada a cubrir el déficit presupuestario (66).

No obstante, como han demostrado las privatizaciones del siglo XX, la venta de propiedades y empresas públicas sólo soluciona los déficit públicos en el corto plazo, pero los empeoran a la larga, porque el Estado enajena fuentes regulares de ingresos (67). Esas privatizaciones parciales exigen «maquillar» la empresa pública, reorganizándola para: *a)* solventar los inconvenientes institucionales a una gestión empresarial; *b)* mejorar la eficiencia y la rentabilidad, impulsando la «privatización de la gestión»; *c)* dejar explícitos los costes de las subvenciones presupuestarias para las empresas con pérdidas; *d)* separar «el grano de la paja» para facilitar las privatizaciones totales y parciales (68).

IX. CONCLUSIONES

Las políticas de privatización emprendidas en Europa en los últimos diez años aparecen como un intento, un tanto infructuoso, de reducir la dimensión del Estado-empresario, tras su intenso crecimiento posterior a la segunda guerra mundial. Pero, dejando aparte la experiencia británica, donde se ha «liquidado» la empresa pública, los gobiernos europeos se han limitado a realizar un «reajuste técnico» de sus respectivos sectores públicos empresariales, gestionándolos mejor y devolviéndolos a un tamaño previo a la crisis de los setenta, cuando la socialización de pérdidas y el mantenimiento del empleo ampliaron la nómina de empresas bajo su control. Las

«ideas» sobre la empresa pública ya no son las mismas que hace una década, aunque no hayan cambiado las justificaciones teóricas de la intervención pública (los evidentes «fallos» del Estado no han conseguido disipar los tradicionales «fallos» del mercado), y los estudios empíricos sigan sin demostrar la superioridad de la empresa privada, siempre que la pública esté bien gestionada (69).

Ante la incertidumbre de los resultados de las privatizaciones, el verdadero desafío de las empresas públicas en España, y en la Comunidad Europea, no es privatizar indiscriminadamente, sino definir claramente sus objetivos y superar sus problemas organizativos e institucionales, que se han censado en este artículo, para lograr la eficiencia y la rentabilidad o, en su defecto, la explicitación presupuestaria del coste de cumplir los objetivos sociales que se les asignen. La eficiencia tiene que ver más con los mercados en que se desenvuelven las empresas que con el tipo de propiedad de éstas; si se privatiza un sector manteniendo la situación de monopolio, poco se conseguirá en este terreno (70).

A la empresa pública española se le han encomendado en el curso de su historia múltiples fines: *a)* promover la industrialización, creando industrias básicas, energéticas, de bienes de equipo y de transporte; *b)* combatir mercados oligopolizados; *c)* crear una industria de defensa; *d)* suministrar servicios públicos; *e)* evitar la quiebra de empresas privadas para sostener el empleo; *f)* aumentar los ingresos públicos; *g)* difundir la tecnología; *h)* sostener el nacionalismo económico, apoyando determinados sectores estratégicos para la economía nacional. De estos objetivos, que

provocaron la multiplicación de la empresa pública, unos son legitimados por la teoría económica y otros no; unos se mantienen y otros han sido abandonados por los gobiernos. Pero se percibe una orfandad de objetivos gubernamentales claros y explícitos para las empresas públicas; las señales del accionista no son inequívocas para los gestores; de ahí que las empresas públicas atraviesen hoy en día una cierta crisis de identidad que agudiza los problemas descritos de la diversidad institucional, la organización arcaica de la mayor parte de las empresas, organismos y servicios públicos, la inestabilidad política de los gerentes y las servidumbres sociales y sindicales.

La constatación de estas dificultades no implica necesariamente la privatización o el cierre de las compañías públicas. Es imprescindible para todo gobierno clarificar la situación de las empresas públicas y los objetivos que se buscan con ellas. Hay objetivos que nunca debe perseguir la empresa pública, como es el de nacionalizar empresas en quiebra, la redistribución de la renta personal o regional, el mantenimiento del empleo y la política anticíclica; para alcanzarlos, hay otros instrumentos más eficientes y flexibles que la empresa pública, que es el medio más rígido de la política económica, pues a la facilidad de su creación se contraponen la inercia y las dificultades y los costes sociales de su cierre. Así que es difícilmente justificable el mantenimiento de las empresas públicas que busquen estos fines.

En cambio, hay otras empresas de capital público cuyo cierre o privatización plantearía, seguramente, más inconvenientes que ventajas para la sociedad. En

efecto, una importante diferencia entre la empresa pública y la privada es que la primera puede actuar en sectores abandonados por la iniciativa privada; porque, en definitiva, su objetivo no es siempre la maximización del beneficio particular, sino el interés social. Sería un error, por tanto, privatizar las sociedades de capital público en aquellos sectores donde la iniciativa privada sea incapaz de suministrar bienes públicos, de asegurar los productos estratégicos, de difundir tecnología, de evitar las situaciones de monopolio, de garantizar los objetivos de la política industrial para promover el crecimiento, y de defender los intereses nacionales y militares. Sería una equivocación aún mayor, empero, mantener estas sociedades estatales sin perfeccionar la gestión empresarial, para lo que son imprescindibles: *a)* las reformas institucionales que aseguren a la empresa pública una organización y reglamentación similar a la de las compañías privadas (71); *b)* la coordinación en el gobierno de las acciones relativas a la empresa pública para homogeneizar los objetivos y evitar los conflictos de competencias, así como los comportamientos divergentes de las empresas públicas y los ministerios tutelares; *c)* la reorganización de los *holdings* públicos, encaminada a crear corporaciones de negocios relacionados, que faciliten su gestión y permitan el aprovechamiento óptimo de sus ventajas (72); *d)* conceder a los gerentes la garantía de una continuidad temporal y unos incentivos para desarrollar sus funciones, siempre que alcancen los objetivos empresariales o, en su caso, políticos, establecidos previamente, para conseguir cierta independencia del ciclo político; *e)* desligar todas las empresas rentables de las «expectativas» de

recibir subvenciones de explotación (porque no han de tener pérdidas) y de las ampliaciones de capital con fondos presupuestarios exclusivamente; *f)* establecer contratos programa con las empresas públicas de «finalidad social» para que el contribuyente sea consciente de lo que le cuesta mantener esos objetivos sociales de las empresas públicas, y evitar las subvenciones indiscriminadas; *g)* fijar precios de los servicios suministrados por las empresas públicas más acordes con el coste de producción, y si los precios son «políticos», compensarlos puntualmente desde el Presupuesto; *h)* separar las funciones empresariales de las compañías públicas de las funciones propiamente presupuestarias, como la inversión en infraestructuras.

Una vez definidos los objetivos generales propios de la empresa pública, reorganizada su estructura institucional y limitadas, con los estatutos adecuados, las ingerencias políticas y las servidumbres sociales, la existencia de un sector público empresarial competitivo y eficiente es imprescindible, porque es difícil imaginar un «mercado» en el que la empresa privada sea capaz de solucionar sus propios «fallos».

NOTAS

(*) Este artículo es un resumen de COMÍN, MARTÍN ACEÑA y JIMÉNEZ (1992).

(1) Véase REES (1984), y CULLIS y JONES (1991).

(2) Analizando por países, se advierte, en efecto, que han sido las reducciones del sector público empresarial británico y, en menor medida, del francés (entre 1986 y 1988) las que rebajaron el promedio europeo. Esto demuestra que, salvo en estos casos, las privatizaciones han sido parciales, permaneciendo las empresas controladas por el sector público. Los datos utilizados para estos cálculos son del CEEP (1987 y 1991).

(3) Se distinguen tres categorías de países según el impacto económico global de sus empresas públicas: 1) Portugal, Grecia, Italia y Francia, que han mantenido en los años ochenta una cifra media de impacto global próxima, o superior, al 20 por 100; 2) Irlanda, Dinamarca, Alemania, Bélgica, España y Holanda, con cifras entre el 9 y el 15 por 100; 3) el Reino Unido y Luxemburgo tienen un sector público empresarial pequeño; véase CEEP (1991).

(4) En relación al empleo total no agrario de cada país (las cifras más comparables del CEEP), el sector público empresarial en España está en los últimos puestos europeos, más de tres puntos por debajo de la media comunitaria; las empresas públicas en España muestran, además, una inclinación «manufacturera», por la menor presencia pública en el sector financiero.

(5) El reciente crecimiento de su número, por tanto, es artificial, debido a que algunas unidades administrativas han ido, paulatinamente, transformándose en organismos autónomos y en sociedades estatales. Las unidades administrativas de los ministerios no forman parte del sector público empresarial, cuyas entidades revisten las formas jurídicas siguientes: 1) servicios comerciales del Estado; 2) organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y análogos, y 3) sociedades estatales.

(6) Así está definida la empresa pública por el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP). Para REES (1984), lo que distingue a una empresa pública es la capacidad de un organismo público para tomar las decisiones.

(7) De las compañías incluidas en los cuadros n.º 1 y 2, sólo Telefónica infringe esta regla, pues es una compañía privada en la que el Estado no tiene mayoría, pero ejerce un control derivado del contrato para el suministro del servicio telefónico. La transitoriedad con que algunas sociedades han sido propiedad del Estado las excluye de la categoría de empresas públicas: las sociedades bancarias que dependieron del Fondo de Garantía de Depósitos y las que pasaron por la DGPE tras ser expropiadas a Rumasa no se incluyen, por tanto, en las cuentas de las empresas públicas.

(8) La Dirección General de Correos es la única incluida en las cuentas de la Intervención

General de la Administración del Estado como empresa pública para 1989. Después, la Dirección General de Correos se transformó, por la Ley de Presupuestos para 1991, en un organismo autónomo de carácter comercial. Su plantilla es grande: en 1989, era de 64.120 empleados, que representaban el 12,1 por 100 del total del sector público empresarial (cuadro n.º 1) y un 13,2 por 100 de las empresas estatales (cuadro n.º 2). En el cuadro n.º 2, se advierte, por el contrario, que los «otros entes públicos empresariales» —que son entidades públicas financieras, como el Banco de España, cuyo rango legal es más administrativo que empresarial— sólo representaban el 0,16 por 100.

(9) Aquí caben todos los organismos suministradores de servicios públicos, como sanidad y educación, y no sólo los considerados comerciales, como Correos y Telégrafos. Este requisito de «comercialización» de los servicios suministrados —como la educación y la sanidad se financian con impuestos y tasas, y no con precios, no entran como servicios comerciales en la contabilidad pública— deja fuera de este análisis convencional de la empresa pública a «grandes empresas», con un enorme volumen de negocio, escondidas en las entrañas de la Administración, cuyas rígidas normas funcionariales y presupuestarias impiden una gestión eficiente de los servicios públicos del país.

(10) Solventado por estos organismos creando «holdings intermediarios», como Repsol del INH, Teneo del INI, y Argentaria de la DGPE.

(11) El control de estos organismos autónomos por los poderes públicos es evidente; pero el Centro Informático y Contable de las Empresas Públicas incluye solamente en sus cuentas del «sector público empresarial» aquellos organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y de seguros que producen bienes y servicios que son vendidos a unos precios de mercado que, normalmente, puedan cubrir al menos la mitad de sus costes de producción.

(12) Las entidades de derecho público representaban en 1989 el 13,1 por 100 de la plantilla de las empresas estatales, como se ve en el cuadro n.º 2.

(13) En el cuadro n.º 2, sobresalen las sociedades mercantiles estatales (con el 48,8 por 100 de la plantilla de las empresas estatales), que, a su vez, son mayoritariamente sociedades mercantiles no financieras (el 45,7 por 100 del total), quedando el resto (3,1 por 100) para las sociedades mercantiles financieras y de seguros. El porcentaje de estas sociedades mercantiles se ampliaría si se incluyese el renglón 5, que recoge la CTNE, una sociedad mercantil privada, pero controlada por el Estado, que en 1989 aportaba el 14,1 por 100 de la plantilla de las empresas estatales.

(14) Diferencia, esto sí, que es trascendental, pues implica que: a) el Consejo de Administración de las sociedades estatales no cumple

el papel de control por parte de los accionistas de la dirección ejecutiva; de ahí, la preponderancia de la Presidencia y el Comité Ejecutivo en las empresas públicas; b) los accionistas públicos no están principalmente interesados por los rendimientos del capital invertido; c) las empresas públicas no pueden quebrar, y las decisiones empresariales se adoptan sin riesgo empresarial, manteniéndose indefinidamente empresas sin perspectivas de futuro, y embarcándose algunas sociedades públicas en operaciones sin sentido empresarial y ruinosas para los contribuyentes; SEGURA (1989) ha insistido sobre esta cuestión.

(15) Véanse MYRO (1988), MARTÍN ACEÑA y COMÍN (1991).

(16) Hay que decir que, globalmente, el sector público empresarial no evitó ser hospital de empresas; el INI esquivó esa función, pero las sociedades con problemas comenzaron a llegar al BCI (AHV) y los barcos gestionados por la Sociedad Gestora de Buques), a la DGPE (las sociedades de Rumasa) y al Fondo de Garantía de Depósitos (los bancos en quiebra)

(17) Creando sociedades estatales en lugar de organismos autónomos, dividiendo los grupos en *subholdings* y divisiones; agrupando, mediante fusiones, empresas del mismo sector, y no sólo públicas, sino también privadas, de acuerdo con las directrices del Ministerio de Industria.

(18) Asimismo, algunas empresas públicas comenzaron —para asegurar su competitividad— a diversificar sus actividades, como Tabacalera; y otras invirtieron fuertemente en modernizar sus equipos y en introducirse en sociedades relacionadas con sus negocios, como Repsol y Telefónica.

(19) Son los casos de los monopolios de Campsa, Tabacalera, Telefónica, Iberia, Renfe, y Correos y Telégrafos, y de los sectores con grandes subvenciones, como Hunosa y la siderurgia integral.

(20) El proceso de liberalización de Campsa se inició en 1984; ya hay operadores autorizados para la distribución y venta de gasolinas importadas de la CE; también hay libertad de precio de los productos petrolíferos en refinerías y puestos de venta, aunque el Estado fija máximos. Por su parte, Tabacalera controlaba la producción y la red de distribución de los tabacos; en 1986 quedó abolido el monopolio de distribución, pero ninguna compañía comunitaria se ha instalado en España hasta la fecha, por los costes de formación de una red paralela.

(21) La cadena de mando de ministerios, *holdings*, *subholdings*, grupos, divisiones y empresas es tan larga que muchas sociedades escapan al control del gobierno, no digamos ya del Parlamento. Esa dispersión de las responsabilidades de tutela y dependencia de los distintos *holdings* y empresas públicas puede generar «incoherencias en los niveles organizativos y operativos de su gestión»; véase RICART *et al.* (1991). El descontrol institucional de la

empresa pública se ha agravado, por otro lado, con la expansión del sector público empresarial autónomo y local.

(22) Además de las declaraciones contradictorias a la prensa, hay operaciones concretas que denuncian esa ausencia de criterio homogéneo del gobierno frente a la empresa pública: a) mientras en unos casos se adquieren sociedades privadas con el argumento de que se defienden intereses nacionales, en otros no hay inconveniente en vender empresas públicas a grupos extranjeros (sector del aceite frente al de los fertilizantes, por ejemplo); b) tampoco hay reacciones del gobierno semejantes frente a las abultadas pérdidas de las compañías (Renfe frente a Hunosa); c) la venta del grupo alimentario del INI a Tabacalera fue lógica desde la política del INI de sanear su cuenta de resultados; la compra de esas empresas por Tabacalera, que no tardó en intentar deshacerse de algunas de ellas, lo fue menos.

(23) Las ventajas de los conglomerados privados han sido revisadas por los especialistas, y difícilmente son aplicables a las corporaciones públicas con negocios muy heterogéneos, como el INI o la DGPE. Véase CUERVO (1983 y 1992), y FERNÁNDEZ (1985 y 1989).

(24) La transformación de departamentos ministeriales en organismos autónomos, y de éstos en entidades de derecho público, se ha justificado por la búsqueda de una mayor flexibilidad en la organización, la gestión, la contratación y en el control externo. Pero esta flexibilidad en la gestión, necesaria desde la óptica empresarial, puede entrar en conflicto con el control administrativo exigido por la regulación de los servicios públicos, con la obtención de financiación desde el Presupuesto del Estado, y con el control parlamentario y judicial a que debe quedar sometida toda actuación del ejecutivo.

(25) Esto dificulta la evaluación de los resultados, pues habría que determinar un conjunto de criterios, no todos cuantificables, que conjuguen la rentabilidad financiera, la eficiencia técnica y los logros de los objetivos de la política económica.

(26) Véanse BÖSS (1988), SEGURA (1989), RICART *et al.* (1991), y OCAÑA y SALAS (1983).

(27) Como la actuación de la empresa pública ha de ser intervenida por el gobierno y el Parlamento, los responsables de las sociedades públicas, que necesitan autorizaciones previas para muchas operaciones de compraventa de filiales, soportan mayores controles externos, sufren restricciones a la financiación a través de las ampliaciones de capital y soportan intromisiones políticas en las negociaciones colectivas; véase SEGURA (1992).

(28) El presidencialismo de las empresas y *holdings* públicos deriva de sus propios estatutos, de la pérdida de funciones del Consejo de Administración y de la renuencia de los mandos intermedios a tomar decisiones. La asimetría existente entre la nula recompensa que se obtiene si una decisión de los gestores de las

empresas públicas tiene éxito y el probable cese del puesto cuando fracase alguna actuación hace que la aversión al riesgo, y la negativa a decidir, sea el rasgo distintivo de los responsables de las empresas públicas; véanse FERNÁNDEZ (1985), y MARTÍN ACEÑA y COMÍN (1991).

(29) Como se ha dicho, las empresas públicas están exentas de riesgo, rasgo fundamental de la actividad empresarial; como la quiebra de las sociedades estatales es imposible, hay que financiar el coste de mantener las empresas con pérdidas, como ha señalado SEGURA (1989).

(30) El riguroso control formal y las servidumbres políticas provocan unos altos costes de influencia e interferencia política, una difuminación de las responsabilidades empresariales y, en definitiva, una organización empresarial conformista.

(31) Por ejemplo, Telefónica tiene que instalar líneas en núcleos rurales con más de diez habitantes, y Renfe debe mantener tramos regionales abiertos con pérdidas. La fijación de tarifas crea situaciones paradójicas: a) las llamadas urbanas de Telefónica no cubren el coste, las tarifas internacionales son excesivas; la explicación no puede ser más simple: las primeras están en la cesta del IPC; las segundas no; b) en los últimos años, Renfe ha realizado el más ruinoso de los negocios: la mejora del servicio de cercanías, con grandes inversiones, ha aumentado simultáneamente el número de pasajeros y el volumen de las pérdidas, porque las tarifas fijadas por el gobierno son «políticas».

(32) Las dificultades de Renfe para ajustar territorialmente sus plantillas; los conflictos laborales ante los planes de viabilidad en Hunosa, y en Ensidesa y AHV, y los problemas derivados de las huelgas en las compañías de servicios públicos constituyen muestras evidentes del mayor poder sindical en la empresa pública, y de sus costes sociales y presupuestarios.

(33) Tanto en aquellos sectores donde el INI invirtió —es decir, en las industrias energéticas, en la siderurgia y en material de transporte— como en los monopolios del Estado (el tabaco y las telecomunicaciones) y en el transporte terrestre y aéreo. Véanse BRAÑA *et al.* (1989, págs. 148-151), BETANCOR (1992), ISIDRO (1992), DÍAZ (1992), MARTÍN ACEÑA y COMÍN (1991), MUÑOZ (1992), y MYRO (1988).

(34) Porque en estos años las empresas públicas se reestructuraban, y no pudieron aprovechar la expansión tanto como las privadas, que se habían saneado previamente. En el cuadro n.º 3 se aprecia una estabilización del porcentaje del valor añadido de las empresas públicas en los productos energéticos en torno al 25,6 por 100 en 1988 y 1989; en el 6 por 100 en los productos industriales; alrededor del 1 por 100 en la construcción e ingeniería civil; en los servicios destinados a la venta, se aprecia un estancamiento en el 10,5 por 100 en estos años de 1988 y 1989.

(35) Porque tenían una alta propensión a

las exportaciones (refino de petróleo, siderurgia, automóvil y construcción naval) o porque soportaban fuertes importaciones (electrónica, aeronáutica, minería energética, maquinaria y equipo mecánico).

(36) Esta función del sector público empresarial como «hospital de empresas» se inició en los sesenta, cuando se incorporó una gran actividad al INI, como fue la minería de la hulla; véase SUDRIA (1992). Pero esta nacionalización de empresas en ruina se intensificó con la crisis de los setenta, cuando se absorbieron más empresas, básicamente de la siderurgia y la construcción naval; véase MARTÍN ACEÑA y COMÍN (1991).

(37) A pesar de las grandes inversiones, los problemas quedaron sin resolver, y de nuevo hay un proceso de reconversión en marcha en el que la confrontación entre dos empresas (Ensidesa y AHV), dos comunidades autónomas (Asturias y País Vasco) y dos sociedades públicas (INI y Argentaria) han sido difíciles de evitar. Los problemas de las empresas públicas siderúrgicas derivan de la falta de competitividad —con unos costes, entre ellos los salariales, de los productos muy superiores a los de los competidores europeos— y de la sobrecapitalización para su nivel de actividad. La creación de la CSI ha solucionado el otro problema, que era la descoordinación de la oferta siderúrgica entre dos compañías públicas.

(38) Porque el proyecto de plan de ayudas comunitarias al carbón elaborado por la CE entrará en vigor en 1994, y prevé el cierre de aquellas empresas mineras cuyos costes de producción superen las 14.500 pesetas por tonelada; mientras tanto, las únicas ayudas permitidas serán las destinadas a mejorar la competitividad y la protección del medio ambiente, y, naturalmente, a financiar los cierres y despidos.

(39) Sin duda, las privatizaciones influyeron. En ese mismo cuadro n.º 4, se ratifica el comportamiento anticíclico del consumo intermedio y del valor añadido de las empresas públicas no financieras; este comportamiento, ciertamente «anómalo» desde el punto de vista empresarial, también ocurrió con la remuneración de los asalariados y con los intereses satisfechos, que tienen una alta participación en los costes de las empresas públicas.

(40) Esta deficiente estructura de los costes se debe, sencillamente, a su carácter de empresas públicas, que incorpora unas «cargas impropias» —eso sí, reducidas desde mediados de los ochenta— derivadas de: a) unas plantillas sobredimensionadas que perciben, además, mayores retribuciones; b) unos costes financieros superiores provocados por la deficiente estructura de los financiamientos, y c) unas mayores amortizaciones exigidas por operar en sectores más intensivos en capital; véase J. BRAÑA *et al.* (1989).

(41) El porcentaje del valor añadido de las empresas públicas frente a las sociedades no financieras (cuadro n.º 4) era inferior al corres-

pondiente a la producción, pero la distancia entre ambos porcentajes se fue acortando desde mediados de los ochenta por el descenso del tanto por ciento correspondiente al consumo intermedio; en 1989, ya eran casi iguales.

(42) Mientras que los intereses de las empresas públicas superaban el 18 y el 20 por 100 de los pagados por todas las empresas no financieras del país, el porcentaje de la producción rondaba el 10 y el 11 por 100; el saneamiento financiero de la empresa pública ocurrió desde 1984, con mucho retraso sobre el sector privado, por lo que los intereses efectivos satisfechos por las empresas públicas no financieras (en relación a los intereses satisfechos por las sociedades no financieras del país) crecieron del 19 por 100 en 1980 al 23,9 por 100 en 1983.

(43) En efecto, entre 1980 y 1983, los impuestos pagados o recaudados por las empresas públicas frente a los impuestos totales a la producción y a la importación pagados en el país cayó del 19 al 15 por 100; pero desde 1984 las empresas públicas aportan más del 30 por 100 del total de la recaudación; sin duda, por la importancia de los impuestos especiales sobre el tabaco y los carburantes, pero el motivo de ese aumento es meramente contable: hasta 1984, los impuestos indirectos recaudados por los monopolios fiscales se consideraban parcialmente como integrantes del precio de venta, y después se contabilizan como impuestos indirectos.

(44) Conseguir las subvenciones corrientes es, a su vez, un problema para las empresas públicas, y el retardo en su cobro aumenta los costes financieros; la dependencia del Presupuesto también complica la estructura financiera de la empresa pública, sesgada hacia los recursos ajenos por las cortas aportaciones de capital desde el Presupuesto.

(45) Las transferencias de capital a las empresas públicas aún eran mayores en términos relativos; entre 1980 y 1985 cayeron del 96 al 74 por 100 de las recibidas por las sociedades no financieras del país; en 1989, representaban el 49 por 100. En la decadencia de las subvenciones y transferencias presupuestarias influyó el saneamiento del núcleo de las empresas públicas, pero también la limitación de las ayudas impuesta por la CE.

(46) Como señaló CROISSIER (1985) y han confirmado MARTÍN ACEÑA y COMÍN (1991).

(47) Mejoría que sólo en parte está explicada por las subvenciones de explotación estatales a las empresas (cuadro n.º 4).

(48) El INI, en 1991, tuvo 61.262 millones de pérdidas, debido a la mala coyuntura del transporte aéreo, del mercado de defensa y de los mercados de materias primas, así como a la mayor inflación española y a la caída de la inversión en bienes de equipo. Las causas de los pésimos resultados de Renfe en 1991 eran, según la Presidencia de la compañía, las siguientes: a) el mal diseño de la oferta; b) la deficiente infraestructura; c) el retraso en los

pagos por el Estado de las cantidades debidas por subvenciones de explotación y por inversión en infraestructuras; d) la competencia de la carretera; e) las amenazas terroristas, y f) los conflictos laborales.

(49) El apalancamiento financiero de las empresas públicas siguió siendo negativo; véase BRAÑA *et al.* (1989).

(50) Véanse CUERVO (1983, 1984 y 1989), y NOVALES, SEBASTIÁN, SERVÉN y TRUJILLO (1987).

(51) Los peores resultados de la empresa pública son parcialmente explicables, pues los fines sociales y políticos «enturbian» sus resultados financieros. Si de las pérdidas de Renfe se descuentan las ocasionadas por las líneas que son «servicios públicos», porque soportan unas tarifas administradas que no cubren costes —las cercanías y los trenes regionales—, las pérdidas de gestión de Renfe disminuyen. La cuenta de resultados de Renfe, por otro lado, presenta partidas que nunca aparecen en las contabilidades de las sociedades privadas, como son los costes de la infraestructura, soportados por la propia compañía; véase RENFE (1991). Reconocido esto, es obvio que la red de ferrocarriles podría explotarse con mayor eficacia.

(52) Véase VICKERS y WRIGHT (1988).

(53) Los partidarios presentan casos de empresas públicas más rentables que las privadas (Endesa es una de las eléctricas más rentables, y Repsol presenta mejores cuentas de resultados que otras compañías del sector), y sus detractores aducen abundantes ejemplos de empresas públicas con enormes pérdidas y deficientemente gestionadas (como Hunosa y Renfe). Los partidarios de la empresa pública replican que las empresas más ruinosas para el Presupuesto están en el sector público precisamente porque los empresarios privados, incapaces de rentabilizarlas, las endosaron al Estado. La nueva ortodoxia privatizadora se fundamenta, por tanto, en la asimétrica combinación de una fe ciega en los mercados, por un lado, y de la constatación de los pésimos resultados cosechados por las empresas públicas, por otro.

(54) Porque aquellas empresas privatizadas ya crecían antes de su venta, mientras que fueron las malas perspectivas del mercado las que impidieron la enajenación de las empresas públicas en las actividades del carbón, de los trenes e, inicialmente, del acero; véase BISHOP y KAY (1992). De hecho, las ganancias en la eficiencia de las empresas no privatizadas fueron mayores que las conseguidas por algunas vendidas, debido a la «privatización en la gestión» (desplazamiento del énfasis en los aspectos técnicos a conceder más relevancia al *marketing* y las finanzas), que fue aplicada antes de la venta de las empresas públicas, con mayor intensidad en las que tenían pérdidas. Las pequeñas ganancias en la rentabilidad se deben, sin duda, a que las compañías privatizadas conservan el dominio del mercado.

(55) Adoptados esos métodos de gestión

empresarial, que la propiedad sea pública o privada no parece afectar a los resultados en el país vecino; de ahí que el tema de las diferencias de eficiencia entre las empresas públicas y las privadas «continúa siendo marginal en Francia»; véanse DELORME (1992) y ENCAOUA y SANTINI (1989).

(56) Como señala DE LA DEHESA (1992, página 68), en España «la privatización era necesaria por pura coherencia financiera, en unos casos, o por racionalidad industrial y tecnológica, en otros»; MONTORO (1991, pág. 316) ha caracterizado la estrategia privatizadora en España de «opaca», porque ni el Parlamento conoce sus líneas generales. Las privatizaciones en España no han seguido un plan sistemático, sino que se ha procedido caso por caso, respondiendo a problemas concretos; tampoco han sido diseñadas por el gobierno, sino por los *holdings* públicos con los previos permisos o imposición del Ministerio tutelar; esta descoordinación ha ocasionado acciones un tanto contradictorias.

(57) No analizamos las «reprivatizaciones» o «privatizaciones circunstanciales» de las empresas del *holding* Rumasa y de los bancos en quiebra saneados por el Fondo de Garantía de Depósitos; esas operaciones de nacionalización y privatización inmediata no tuvieron nada que ver con la política de empresa pública. Para el coste de la expropiación y la reprivatización de Rumasa, véanse DE LA DEHESA (1992, págs. 60-63) y GARCÍA (1990).

(58) En términos generales, se habla de privatización cuando el sector público enajena algunos de sus activos, por lo que la venta de paquetes accionariales minoritarios se denomina privatización parcial. En rigor, sólo cuando el sector público pierde el control de una sociedad puede hablarse de privatización de ésta, pues en caso contrario la compañía sigue siendo pública. En el extremo opuesto, se llega incluso a tratar como «privatización» la adopción por las empresas públicas de los métodos de organización y gestión de las compañías privadas.

(59) Un cambio en la política empresarial llevó a Telefónica a vender sus «servidumbres industriales» en Ericksson, Telettra y Alcatel España.

(60) En efecto, estas empresas se cedieron a compañías multinacionales con los compromisos, no siempre cumplidos, de que conservasen la marca de las empresas y los puestos de trabajo. Estas privatizaciones se iniciaron en 1985 con la venta de Secoinsa a la CTNE, y luego a Fujitsu; continuaron en 1986 con la venta de Seat a Wolkswagen; en 1989 se vendieron MTM y Ateinsa a GEC-Alshtom, Enfersa a Ercros (del Grupo Kio), Oesa al Grupo Ferruzzi y Enasa a Fiat; este año también se vendieron, por un precio simbólico y con abundantes subvenciones, Intelhorce, Hytasa e Imepiel, del Patrimonio. En las privatizaciones totales de grandes compañías públicas, los compradores han sido, casi siempre, compañías extranjeras. En 1988, el INI había vendido parte

del Grupo Endiasa (Grupo Lesa, Carcesa, Firdarago, Coisa), pero esto no fue una privatización, porque compró Tabacalera, que pertenece al sector público empresarial. Véase, para el detalle de las privatizaciones del INI, MARTÍN ACEÑA y COMÍN (1991).

(61) Que puede acabar de nuevo en el sector público; hay privatizaciones que siguen planteando problemas aún después de ser vendidas las empresas, porque los compradores no pagan lo estipulado, porque suspenden pagos, porque quiebran o porque hay problemas con la aplicación de las cláusulas de venta y con las subvenciones concedidas.

(62) La primera operación se realizó en 1986, con la venta del 38 por 100 del capital de Gesa; en 1988, el INI colocó en Bolsa el 40 por 100 del capital de Ence, y el 20 por 100 del capital de Endesa; en 1989, el INH vendió en oferta pública un 24 por 100 del capital de Repsol; en marzo de 1992, el INH vendió el 2,12 por 100 del capital de Repsol a Pemex, y ha colocado bonos canjeables.

(63) Para no malvender la compañía (algo secundario si la privatización fuese «ideológica»), porque los precios de salida a Bolsa de las acciones serían bajos; incluso la operación se hace imposible porque la compañía líquida pérdidas coyunturales. Entre las abundantes «noticias» filtradas a la prensa de intentos abortados de privatización parcial, por estas dificultades, destacan: Endesa y sus filiales (Enher, Unelco y Electra del Viesgo), Iberia, Casa, Inespal, Repsol, Ence, Lesa y Tabacalera.

(64) Las decisiones sobre la privatización de la empresa pública eran propias de auténticos «reinos de taifas», configurando un «minifundismo empresarial» que ninguna corporación privada se permitiría.

(65) Quizás hayan influido las medidas privatizadoras del Gobierno Amato en Italia, destinadas a financiar el déficit, y que el Partido Popular tenga previsto acometer una amplia privatización «ideológica»; según sus cálculos, con la venta de seis compañías públicas (Telefónica, Endesa, Banco Exterior, Tabacalera, Enher y Ence) el Estado podrá cubrir durante siete años el déficit primario de las administraciones públicas; véase FUNDACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y LOS ESTUDIOS SOCIALES (1992).

(66) En efecto, el 28 de julio de 1992, Carlos Solchaga, al presentar en el Congreso el Decreto-Ley de medidas presupuestarias urgentes, anunció la intención de privatizar empresas públicas para conseguir unos 500.000 millones de pesetas en los próximos dos ejercicios, concretando: la privatización parcial de Repsol; de las empresas del Patrimonio, se venderán participaciones de las empresas rentables: Argentaria, Telefónica, Transmediterránea, Enasa, Aldeasa, Tabacalera, Agencia EFE, Paradores Nacionales: lo mismo se hará con las compañías de Teneo.

(67) Además, no es aconsejable vender con prisas ni sacar al mercado grandes cantidades de «propiedades públicas», pues eso implica

«malvender la riqueza pública»; véanse COMÍN y MARTÍN ACEÑA (1990), y SEGURA (1989). Estas ventas de paquetes de acciones de estas sociedades públicas «apetitosas» para el inversor privado desencadenan la lucha de los diferentes escalones institucionales; desde la dirección de la empresa implicada hasta el Ministerio de Hacienda, pasando por el *subholding*, el *holding* y el ministerio tutelar correspondientes, querrán participar en las ganancias de la venta. Es revelador de esta concepción «patrimonial» de la empresa pública que el Ministerio de Obras Públicas recurra a los terrenos de su compañía Renfe para dotar de suelo barato a su plan de vivienda.

(68) Esta reorganización institucional se hizo primero con Repsol, y recientemente con Argentaria y Teneo; incluso se planeó crear un nuevo *holding* para segregar las empresas no financieras rentables de la Dirección General del Patrimonio del Estado. El maquillaje más evidente es el abandono en el nuevo nombre de todo lo que suene a «nacional» o «público».

(69) No obstante, el excesivo tamaño y los deficientes resultados de las empresas públicas alimentaron la práctica privatizadora y el escepticismo sobre su funcionalidad como instrumento para alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales.

(70) Si acaso, algún retroceso en el bienestar social, pues, recuérdese, una justificación de la empresa pública es, precisamente, contribuir a introducir competencia en los sectores oligopolizados. Privatizar grandes servicios públicos dejando el monopolio en manos privadas es tan malo —si no se regula, es peor— como impedir la competencia privada en su suministro, aunque sean financiados con fondos públicos.

(71) Interfiriendo lo menos posible en su control público, debe flexibilizarse la normativa de las empresas públicas, convirtiéndolas en sociedades anónimas, relajando sus trabas administrativas, y dejando el camino abierto a su posible quiebra. Como ha propuesto SEGURA (1992), esto igualaría sus reglas de funcionamiento con las privadas, y además serviría para disciplinar a todos los agentes sociales implicados (propietarios, gestores, prestamistas y sindicatos).

(72) Como ha sugerido CUERVO (1992).

BIBLIOGRAFÍA

- BETANCOR, O. (1992), «El sector transporte y el Grupo INI», Fundación Empresa Pública, Programa de Historia Económica, *Documento de trabajo*, 9201.
- BISHOP, M., y KAY, J. (1992), «El impacto de la privatización en la eficiencia del sector público en el Reino Unido», *Información Comercial Española*, n.º 707, págs. 22-34.
- BÓSS, D. (1988), «Recent theories on public enterprise economics», *European Economic Review*, n.º 32.
- BRAÑA, F. J., et al. (1989), *La empresa pública estatal no financiera en España, 1978-1988. Un estado de la cuestión*, Memoria inédita, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CENTRE EUROPEEN DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE, CEEP (1987), «L'entreprise publique dans la Communauté Economique Européenne», en *Annales du CEEP*, Bruselas.
- (1990), *L'entreprise publique dans la Communauté Européenne*, Bruselas.
- (1991), *Memorandum du CEEP sur les relations financières entre les Etats et les entreprises publiques*, CEEP, Bruselas.
- COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P. (dirs.) (1990), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa-Calpe.
- COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P., y JIMÉNEZ, J. C. (1992), *Problemas actuales de la empresa pública en España* (trabajo inédito).
- COISSIER, L. C. (1985), «INI: estrategia para recuperar la rentabilidad», *Economía Industrial*, número 241.
- CUERVO, A. (1983), «Bases para el diseño de un modelo organizativo de las empresas públicas», *Hacienda Pública Española*, n.º 81.
- (1984), «El ajuste de la empresa pública. La nueva desamortización», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 27.
- (1989), «Estructura financiera, rentabilidad y costes financieros de la empresa pública», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 38.
- (1992), «El INI, la reestructuración interminable», *El País*, 22 y 24 de abril.
- CULLIS, J. G., y JONES, P. R. (1991), *Microeconomía y Economía Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- DE LA DEHESA, G. (1992), «Privatización europea: el caso de España», *Información Comercial Española*, n.º 707, págs. 55-71.
- DELORME, R. (1992), «El fenómeno de la privatización en Francia», *Información Comercial Española*, n.º 707, págs. 35-53.
- DÍAZ, D. (1992), «La Dirección General del Patrimonio del Estado», en F. COMÍN, P. MARTÍN ACEÑA y J. C. JIMÉNEZ (dir.), *Problemas actuales de la empresa pública en España*, Capítulo VII.
- ENCAOUA, D., y SANTINI, J. (1989), «Les privatisations en France: éléments d'analyse et bilan», *L'Actualité Economique*, n.º 65, págs. 21-52.
- FERNÁNDEZ, Z. (1985), «La planificación, la toma de decisiones y el control de los "holdings" públicos españoles», *Hacienda Pública Española*, n.º 38.
- (1989), «Reflexiones sobre la dirección y organización de la empresa pública», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 38, págs. 59-66.
- FUNDACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y LOS ESTUDIOS SOCIALES (1992), *Desregulación y privatizaciones en España*, junio.
- GARCÍA, J. (1990), «Política empresarial pública 1973-1988», en P. MARTÍN ACEÑA y F. COMÍN (dirs.), *Hacienda Pública e industrialización en España*, Madrid, Alianza.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1986-1991), *Contabilidad Nacional de España, base 1985. Años 1985-1989*, Madrid.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO —IGAE— (1987-1991), *El sector público empresarial. Años 1985 a 1989*, Madrid, Ministerio de Hacienda.
- ISIDRO, R. (1992), «La Compañía Telefónica Nacional de España (1980-1992)», en F. COMÍN, P. MARTÍN ACEÑA y J. C. JIMÉNEZ (dirs.), *Problemas actuales de la empresa pública en España*, Capítulo VIII.
- MARTÍN ACEÑA, P., y COMÍN, F. (1991), *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa-Calpe.
- MONTORO, C. (1991), «La privatización del sector público en España», en CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *La política económica española en la Unión Económica y Monetaria europea*, Madrid, págs. 299-320.
- MUÑOZ, M. (1992), «Renfe durante la década socialista», en F. COMÍN, P. MARTÍN ACEÑA y J. C. JIMÉNEZ (dirs.), *Problemas actuales de la empresa pública en España*, Capítulo IX.
- MYRO, R. (1988), «Las empresas públicas», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España. Economía*, Madrid, Espasa-Calpe, págs. 471-497.
- NOVALES, A.; SEBASTIÁN, C.; SERVÉN, L., y TRUJILLO, J. A. (1987), *La empresa pública industrial en España*, Madrid, FEDEA.
- OCAÑA, C., y SALAS, V. (1983), «La teoría de la agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas», *Cuadernos Económicos de ICE*, números 22-23.
- REES, R. (1984), «A positive theory of the public enterprise», en M. MARCHAND, M. P. PESTIEAU y H. TULKENS (eds.), *The performance of public enterprises*, Amsterdam, North Holland.
- RENFE (1991), *Informe de gestión. Año 1990*, Madrid.
- RICART, J. E.; GUAL, J.; LÓPEZ, G.; ROSANAS, J. M., y VALOR, J. (1991), *Incentivos y control en la empresa pública*, Barcelona, Ariel.
- SEGURA, J. (1989), «La empresa pública: teoría y realidad», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 38, págs. 2-17.
- (1992), «La segregación del INI», *El País*, 14 de septiembre.
- SUDRIA, C. (1992), «El Instituto Nacional de Industria en el sector de la minería: orígenes y evolución», Fundación Empresa Pública, Programa de Historia Económica, *Documento de trabajo*, 9202.
- VICKERS, J., y WRIGHT, V. (1988), «The politics of industrial privatisation in Western Europe: An overview», *West European Politics*, n.º 11, páginas 1-330.