

# LA REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA

José BAREA TEJEIRO  
Juan-Francisco CORONA RAMÓN

## I. INTRODUCCIÓN

**E**L sector público empresarial presenta en España una dimensión relativamente modesta en comparación con la media existente en los estados miembros de la Unión Europea, tal y como pone de relieve una evaluación de las magnitudes económicas más relevantes.

Tanto en porcentaje de población activa ocupada en el sector, como en valor añadido originado en el ámbito empresarial, y en formación bruta de capital con respecto a la inversión total, las cifras correspondientes al sector público empresarial en España se sitúan por debajo del promedio correspondiente a los países miembros de la Unión Europea.

En consecuencia, se puede decir que el «problema» de las empresas públicas en España no se deriva de su tamaño relativo, en términos de economía nacional, sino de las cuantiosas pérdidas que generan, que obligan, para mantener la producción, a recurrir de forma continua a los Presupuestos Generales del Estado, así como a los de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, con el fin de obtener las ayudas y subvenciones necesarias.

En un escenario económico que requiere, de inmediato, la reducción del déficit presupuestario, los cargos generados por las empresas públicas son, indudablemente, uno de los factores que pueden impedir la consecución del citado objetivo.

En este trabajo, se estudia la situación actual de la empresa pública en España, analizando las causas que provocan su comportamiento poco eficiente, y ofreciendo una primera aproximación global sobre las medidas que sería preciso adoptar para llevar a cabo una reforma de la empresa pública encaminada a reducir el inmenso lastre que representa para las finanzas públicas.

El estudio se inicia con el análisis del papel que se otorga a las empresas públicas en el marco del mercado único europeo, trazando una distribución fundamental entre las empresas que actúan en régimen de mercado (empresas públicas concurrenciales) y aquellas que, actuando en régimen de monopolio, gestionan servicios de interés económico general.

En el apartado II, se estudia el marco legal comunitario, para explicitar los principios generales aplicados al sector público empresarial, y realizar una evaluación sobre la situación actual de la empresa pública española a este respecto.

En lo referente al segundo grupo, es importante definir, con carácter previo, el marco conceptual del interés público, verdadero núcleo del problema, antes de realizar un análisis de sistemas comparados en el ámbito europeo, así como una valoración de la postura oficial comunitaria, con el fin de plantear la posibilidad de la intervención del mercado en el suministro de los bienes y servicios mencionados.

El apartado III se centra en la empresa pública española, desarrollando previamente un breve análisis teórico basado en la concepción tradicional de la empresa pública que nos permita evaluar la realidad española y adecuar las soluciones propuestas. A continuación, se realiza un repaso sobre las grandes cifras del sector público empresarial español y su composición actual.

En el apartado IV se realiza una primera aproximación al problema de la privatización de las empresas públicas, recogiendo los objetivos económicos de ésta, así como las principales fórmulas de privatización, y considerando el impacto presupuestario de las privatizaciones.

Por último, en el apartado V, se recoge una serie de propuestas generales orientadas a la realización de una reforma global y profunda de la empresa pública en España, de acuerdo con las prioridades más acuciantes de nuestra economía.

## II. LA EMPRESA PÚBLICA EN EL MERCADO ÚNICO

La evaluación y el análisis de las empresas públicas, desde la perspectiva del mercado único, exige trazar una distinción conceptual entre las empresas públicas *concurrenciales* (destinadas a la producción de bienes de tipo privado para su venta en el mercado) y las empresas públicas encargadas de la gestión de servicios de *interés económico general* (transportes, correos, telecomunicaciones, energía eléctrica, etcétera).

Al margen de sus características comunes, dicha distinción resulta inevitable para definir las líneas de reforma sugerida, teniendo en cuenta la idoneidad de los objetivos que se les indican

en la situación económica actual, así como su adecuación al nuevo marco concebido para la empresa pública por la Unión Europea, de cara al objetivo del mercado único.

## 1. La empresa pública concurrencial

El proceso de integración de la economía española en la economía internacional ha tenido una fecha de inflexión clave: la integración de pleno derecho en la Comunidad Europea desde el 1 de enero de 1986. Dicho momento ha sido especialmente significativo, ya que, desde entonces, se ha producido la firma del Acta Única Europea (febrero de 1986, ratificada por el Parlamento en julio de 1987), impulsando la implantación del mercado único europeo, y la firma del Tratado de la Unión Europea (febrero de 1992), delimitando el proceso para alcanzar la unión económica y monetaria, cuya tercera fase debería ponerse en marcha, como máximo, el 1 de enero de 1999.

El objetivo de crear un gran mercado interior en Europa, mediante la supresión de las fronteras interiores y la libre circulación de mercancías, personas y servicios, supone la renuncia al ejercicio autónomo de las políticas nacionales que puedan obstaculizar la libre competencia, aceptando un marco legal que regule el sector empresarial (incluyendo el público) en el ámbito comunitario.

Precisamente, de este orden jurídico-económico general se pueden derivar las orientaciones futuras que nos permitirán realizar una evaluación sobre el papel a desarrollar por las empresas públicas concurrenciales en el mercado único.

### 1.1. *La empresa pública y los principios del mercado único*

El desarrollo del marco legal comunitario permite identificar con precisión los principios generales aplicables al sector público empresarial, partiendo de la base de que no se establecen distinciones específicas con respecto a su tratamiento frente al sector privado.

#### 1.1.1. *Principio de libre competencia*

Se puede afirmar que la política de competencia ha sido uno de los factores esenciales en la Unión Europea desde su constitución. Así, el Tratado de Roma (art. 3f) le atribuye un papel clave como mecanismo para mejorar la asignación de recursos, favorecer el progreso económico y tecnológico, y coadyuvar al éxito de otras políticas comunitarias.

El Acta Única contribuyó a reforzar la defensa de la libre competencia estableciendo controles sobre las operaciones de concentración y ayudas estatales; mientras que el Tratado de la Unión Europea considera que, para alcanzar el objetivo final de la unión económica y monetaria, es imprescindible garantizar la existencia de una economía de mercado abierta y con libre competencia (arts. 3, 3A, 130).

#### 1.1.2. *Principio de neutralidad*

En lo referente al régimen de propiedad (privada o pública) de las empresas, la legislación comunitaria se muestra neutral; tal y como se establece en el artículo 222 del Tratado de Roma, «... no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad de los estados miembros».

Es decir, que se acepta la existencia de un sector empresarial mixto, en el que coexisten empresas de propiedad pública y priva-

da. Este principio ha sido interpretado en ocasiones como una defensa de la existencia de empresas públicas, aunque una interpretación más realista, avalada por los últimos desarrollos normativos comunitarios, permitiría sugerir que el objetivo de dicho principio consiste en aceptar la existencia de las empresas públicas en la medida en que su actuación se asimile a la de las empresas privadas y, en este sentido, exista «neutralidad» en la estricta acepción de la palabra.

#### 1.1.3. *Principio de paridad de trato*

La clave del tratamiento de la empresa pública en el ámbito comunitario aparece reflejada en el artículo 90 del Tratado de Roma, que establece: «Los estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto a las empresas públicas, o aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del Tratado, especialmente las previstas en el artículo 7 (donde se establece el principio de no discriminación por razón de nacionalidad), y en los artículos 85 a 94, que regulan la libre competencia».

Esta disposición será de aplicación absoluta a las empresas públicas concurrenciales, ya que únicamente se admite la excepción a dicho principio general para las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, o que tengan carácter de monopolio fiscal (art. 90.2).

El principio de paridad de trato establece que las empresas públicas concurrenciales deben respetar las reglas de competencia comunitarias, al igual que lo hacen las empresas privadas. En este sentido, siguiendo a O. Ruiz, la consideración simultánea de los artículos 90 y 222 del Tratado

de Roma permite definir un régimen de «neutralidad activa» con respecto a la empresa pública, sin cuestionar su titularidad, pero evitando la generación de distorsiones a la competencia que alteren el funcionamiento del mercado.

Si las empresas públicas concurren directamente con empresas privadas en los mercados nacionales y en el comunitario, deben estar sometidas a las mismas reglas de funcionamiento, restricciones y sanciones. En este sentido, sólo hay que considerar sus efectos en el mercado, olvidando los objetivos de los poderes públicos, que en ningún caso deben utilizarse para distorsionar el funcionamiento de un mercado sometido a las reglas de la competencia.

#### 1.1.4. *Principio de incompatibilidad de ayudas estatales*

En desarrollo del principio de libre competencia, expuesto con anterioridad, los artículos 92 a 94 del Tratado de Roma regulan las ayudas estatales a las empresas públicas, partiendo de un principio general de incompatibilidad, de acuerdo con el cual «son incompatibles con el mercado común, en la medida que afecten los intercambios entre los estados miembros, las ayudas concedidas por los estados o con cargo a los recursos estatales, cualquiera que sea la forma que revistan, siempre que falseen o puedan falsear la competencia, favoreciendo ciertas empresas o producciones».

Los estados miembros tienen el deber de informar a la Comisión de todos los proyectos dirigidos a establecer o modificar ayudas ya existentes. Es evidente que el control comunitario sobre las ayudas estatales a las empresas públicas se ha ido haciendo cada vez más estricto e intenso,

como lo demuestra la aprobación de la directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre estados miembros y empresas públicas (Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio de 1980, DOCE n.º L 195/35, de 29 de julio de 1980).

El artículo 1 de dicha directiva encomendaba a los estados miembros que aseguraran la transparencia en el flujo de fondos públicos hacia empresas públicas y en el uso de dichos fondos, especialmente: compensación de pérdidas de explotación, provisiones de capital, subvenciones no reembolsables, préstamos en condiciones privilegiadas, tratamiento financiero favorable merced a la renuncia de beneficios o el reembolso de cantidades debidas, renuncia a un tipo normal de rendimiento sobre los fondos públicos utilizados, y compensación de cargas financieras impuestas por las autoridades públicas. Las excepciones a esta regla se han visto drásticamente reducidas por la Directiva 1985/413/CEE, de 24 de julio de 1985, reforzando los objetivos de control sobre ayudas estatales.

#### 1.1.5. *Principio del inversor privado*

La determinación, y en su caso cuantificación, de la existencia de ayuda estatal discriminatoria no aparece regulada en ninguna de las directivas citadas, por lo que el Consejo y la Comisión han decidido utilizar a tales efectos el «principio del inversor privado», ratificado por el Parlamento, y desarrollado por la Comunicación de la Comisión a los estados miembros sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado de la CEE, y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE, de la Comisión, a las empresas públicas del sector fabricación (DOCE número C 273/02, de 18 de octubre de 1991).

El mencionado principio permite considerar la existencia de ayuda estatal cuando las autoridades públicas facilitan fondos a las empresas públicas en condiciones más favorables que aquéllas en las que una entidad privada pudiera facilitarlos a una empresa privada equivalente.

«La ayuda debe ser evaluada como la diferencia entre las condiciones en que el Estado facilitó fondos a la empresa pública, y las condiciones en que un inversor privado consideraría aceptable facilitar dichos fondos a una empresa privada, cuando aquél opera en condiciones normales de mercado».

En caso de que la aplicación del principio permita concluir la existencia de ayuda estatal, es preciso llevar a cabo una segunda fase del análisis para determinar si la ayuda es compatible con los objetivos de la Comunidad. Si es compatible, la ayuda será aprobada; si no, deberá ser modificada o suprimida, e incluso exigirse su reembolso.

Al mismo tiempo, la Comunicación prevé una transmisión sistemática de determinadas informaciones financieras de las empresas públicas: balances, cuentas de pérdidas y ganancias, aportaciones de capital, subvenciones a fondo perdido, préstamos, garantías, dividendos, beneficios no distribuidos, condonaciones del reembolso de deudas, etcétera.

Aunque, por el momento, el sistema de declaración propuesto supone un análisis *ex-post* de las transferencias de recursos públicos a favor de las empresas públicas, conviene recordar que el Tratado de Roma exige a los Estados notificar *ex-ante* a la Comisión las ayudas que conceden a sus empresas.

La aplicación de este principio se ha visto reforzada por algunas disposiciones del Tratado de la Unión Europea (arts. 104, 104A, 104B) prohibiendo la autorización de descubiertos o concesión de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los estados miembros a favor de empresas públicas de éstos, así como la adquisición directa de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo a los bancos centrales nacionales, y cualquier medida (que no se base en consideraciones prudenciales) que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras para empresas públicas de estos miembros.

Adicionalmente, el objetivo de un control creciente y prioritario sobre las ayudas estatales a las empresas públicas se manifiesta en el principio general relativo a que la Comunidad no asumirá ni responderá de los compromisos de las empresas públicas de los estados miembros, ni éstos responderán de los compromisos de empresas públicas de otro estado miembro (sin perjuicio de las garantías mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos).

### 1.2. *La empresa pública española frente a los principios comunitarios*

De lo expuesto en el epígrafe anterior se deduce que, a pesar de no haber explicitado la definición y los objetivos de la empresa pública en el mercado único, la Unión Europea ha ido delimitando paulatinamente una serie de principios generales que van concretando el marco jurídico y económico en el que deberán actuar las empresas públicas.

Es evidente que la normativa que conduce a la unión económica y monetaria implica, cada vez más, la primacía del interés co-

munitario general sobre los intereses nacionales de los estados miembros. En el ámbito de la empresa, ello supone que debe concederse primacía a las exigencias de competencia asociadas al objetivo del mercado interior.

En este sentido, es evidente que, pese a su indeterminación formal, la política oficial de la Comunidad, amparándose en el principio de neutralidad, recomienda un tratamiento similar para empresas públicas y privadas, desde la definición de sus objetivos a sus actividades económicas y financieras; incluso aunque para conseguirlo tengan que asumir la paradoja de incrementar la regulación y el control sobre la empresa pública con el fin de reforzar la competencia.

Por consiguiente, las empresas públicas concurrenciales españolas no sólo deberán asumir el derecho común de la competencia, sino también una creciente normativa comunitaria diseñada para establecer estrictos controles y restricciones sobre la empresa pública.

En consecuencia, las empresas públicas concurrenciales, en España, deberán adaptarse al principio de neutralidad respecto al régimen de propiedad, ajustando su comportamiento económico a las reglas del mercado, teniendo en cuenta que, simultáneamente, deberán someterse a una serie de medidas de control establecidas para evitar que se falsee la libre competencia.

Desde el punto de vista de la empresa pública española, y teniendo en cuenta sus características esenciales, es posible establecer una serie de efectos generales como consecuencia directa de la implantación de los principios comunitarios.

En primer lugar, hay que partir de la base de que en el mercado

único las empresas públicas concurrenciales deberán comportarse como si fueran empresas privadas; es decir, con el objetivo de producir bienes y servicios para el mercado, maximizando sus beneficios, lo que exige un cambio radical de actitud por parte de todos los agentes relacionados con ellas.

Para garantizar la ausencia de comportamientos que falseen la competencia, la Unión Europea ha decidido establecer un estricto control sobre las ayudas estatales a las empresas públicas, incrementando la transparencia en las relaciones financieras entre el Estado y las empresas públicas.

Una primera consecuencia de este fenómeno consiste en que reforzará el grado de autodisciplina por parte del sector público, que se verá obligado a identificar con precisión instrumentos y objetivos en lo relativo a sus exigencias a las empresas públicas.

De forma simultánea, por el mismo efecto, se incrementará el grado de independencia de la empresa pública con respecto a la Administración, limitando los controles públicos a la fijación de objetivos y a la evaluación de su grado de consecución, asimilando sus pautas de actuación a las de la empresa privada.

El control de las ayudas estatales a las empresas públicas supone una importante limitación de sus medios financieros, habida cuenta de sus estructuras de financiación habituales, por lo que sus criterios de actuación deberán tener muy presente el equilibrio financiero de la empresa. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el principio de neutralidad, las empresas públicas concurrenciales no se diferencian de las privadas, por lo que el Estado estará actuando como empresario, y no en el ejercicio de

las facultades derivadas del poder público. Si a este factor le añadimos la restricción a las ayudas estatales, la empresa pública podrá quebrar, al no estar bajo la protección del principio de indefectibilidad, asumiendo los riesgos económicos y sociales que se deriven de tal situación.

Por todos estos motivos, resulta imprescindible detallar con claridad los objetivos de las empresas públicas concurrenciales, especialmente en el ámbito mercantil, de manera que se puedan adoptar criterios de rentabilidad que permitan la supervivencia de las empresas en el mercado interior.

Concretando más, el objetivo del sector público como propietario de las empresas públicas concurrenciales consistiría en lograr que la rentabilidad de los fondos propios de la empresa fuera superior a la tasa requerida como accionista; es decir, el coste de oportunidad de la utilización de los recursos. Dicha tasa de rentabilidad será distinta para cada empresa, dependiendo del sector económico en que se inscriba y, por lo tanto, de la prima de riesgo que el mercado asigne al sector en el que opera la empresa.

Avanzando un poco más, resulta evidente que la normativa comunitaria recorta en buena parte las funciones de las empresas públicas, especialmente de las concurrenciales, al insistir en que la empresa pública no debe ser un medio que permita al Estado realizar una política diferente de la que realizaría en condiciones de un mercado de competencia.

Si se asume este planteamiento, que supone identificar a la empresa pública con la privada, la justificación de la existencia de aquella no sólo depende del coste de oportunidad de los recursos

públicos, sino de la evolución de la competencia en los distintos mercados sectoriales. Desde un punto de vista más directo, cabe plantearse la siguiente cuestión: si las empresas públicas concurrenciales deben comportarse como las empresas privadas, ¿qué sentido tiene la existencia de empresas públicas?

## **2. Las empresas públicas de interés económico general (1)**

Las empresas públicas de «interés económico general» o de «interés público» son, en general, empresas que actúan en régimen de monopolio, por lo que requieren un tratamiento diferente al concedido a las empresas públicas concurrenciales. En este sentido, y al margen de su valoración en el ámbito del mercado único europeo, las cuestiones básicas a resolver consisten en delimitar conceptualmente el alcance del «interés público», y el planteamiento sobre las posibilidades que tiene el mercado de suministrar de forma eficiente los servicios públicos comercializables.

### *2.1. El marco conceptual del interés público*

Las funciones básicas que desempeñan los sistemas económicos pueden sintetizarse en tres preguntas: qué producir, cómo hacerlo, y para quién.

Todos los sistemas determinan qué se producirá (composición del PIB), cómo se realizará la producción (los métodos productivos y la asignación de trabajo, tierra y capital entre diferentes productos) y quién obtendrá el producto final (la distribución del ingreso en la sociedad).

Durante muchos años, los economistas han venido sosteniendo que el mercado constituye el sis-

tema ideal para efectuar las elecciones y, por tanto, responder a las preguntas anteriores del mejor modo posible. En un célebre artículo de Colm (1948), se dice que «el mecanismo del mercado actúa a través de la colaboración de millones de individuos como productores y consumidores. La producción viene determinada por las expectativas de beneficios, que dependen, a su vez, de la demanda. La demanda está determinada por la renta derivada del proceso de producción. El principio de mercado es un principio de organización de tal utilidad en un complejo social que si no lo hubiéramos heredado, su inventor sería reconocido hoy como uno de los mayores benefactores de la humanidad».

Generalmente, se admite por los economistas que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia.

Vamos a ver cuándo los mercados competitivos asignan los recursos de una forma eficiente. El marco de análisis conceptual utilizado es el de la economía del bienestar.

Una situación es económicamente eficiente si no es posible mejorar la posición de un individuo sin empeorar la de otro (óptimo de Pareto). La razón de esta eficiencia se encuentra en que en el equilibrio competitivo, con el sistema de precios que el mercado genera, el consumidor maximiza su beneficio pagando un precio igual a la utilidad marginal del bien, y el empresario maximiza su beneficio cargando un precio igual al coste marginal de producir el bien.

La pregunta que surge inmediatamente es si los mercados competitivos conducen siempre a la eficiencia o si, por el contrario, se han de cumplir determinadas

condiciones para que tal hecho suceda. La respuesta es que la eficiencia no se conseguirá en los supuestos siguientes:

- Bienes de consumo no rivales y no excluyentes.
- Fallos de la competencia (control monopolístico, rendimientos crecientes de escala).
- Efectos externos.
- Existencia de riesgos e incertidumbres no asegurables por la inexistencia de mercados de seguros de futuros.
- Información imperfecta y costosa.

Los bienes que reúnen a la vez las características de no rivales y no excluyentes se conocen con el nombre de bienes públicos puros, y las necesidades que satisfacen no pueden ser atendidas por el mercado, ya que el coste marginal de que un individuo adicional disfrute de ellos es cero, mientras que el coste de excluir a un individuo del servicio es infinito. Esta es la razón de que tales bienes tengan que ser suministrados por el poder público, y financiados de manera coactiva.

Tenemos así delimitados dos tipos de bienes situados en polos opuestos: los bienes privados suministrados por el mercado y los bienes públicos suministrados por el Estado.

Entre uno y otro polo, se encuentra un conjunto de bienes privados (en el sentido de que no se cumplen las dos características de los bienes públicos puros) que en la actualidad son suministrados, total o parcialmente, por el sector público. La educación, la sanidad, las pensiones, el desempleo y la asistencia social constituyen casos típicos del grupo de bienes que constituye la protección social.

No existe una razón única por la que los bienes de producción social deban financiarse públicamente. Para cada una de las prestaciones, la doctrina ha construido una teoría que justifica el pase al sector público de una necesidad privada.

En el caso de la *sanidad*, la teoría está fundamentada en fallos del mercado, problemas de riesgo moral, necesidad preferente, distribución de la renta (equidad en el acceso), problemas de selección adversa de riesgos y costes de transacción elevados. Para la *educación*, la justificación se encuentra en fallos del mercado, necesidad preferente, distribución de la renta e integración social. En las *pensiones*, la fundamentación que sirve de base se encuentra en fallos del mercado, problemas de selección adversa, problemas de riesgo moral y elevados costes de transacción. Por último, en el *desempleo*, la justificación se encuentra en fallos del mercado y en problemas de riesgo moral.

Las razones expuestas, que ponen de manifiesto los fallos del mercado en la cobertura de dichas necesidades, justifican y legitiman, a priori, la intervención del sector público en los programas de gastos sociales, ya que el equilibrio competitivo que genera el mercado se corresponde con una asignación de recursos no óptima, o ineficiente, en el sentido de Pareto.

Sin embargo, al traspasar a la esfera pública la producción de bienes privados, se corre el riesgo de perder un conjunto de ventajas relacionadas con los mercados: no hay competencia, y los otros incentivos para una producción eficaz se ven atenuados (2).

De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública en la protección

social, se ha pasado recientemente al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia. El camino que parece más seguro para ello es tratar de utilizar el mercado en la gestión por el sector público de los programas sociales, dando entrada a la competencia, estableciendo una clara separación entre la provisión (financiación) y la producción.

Junto a los bienes privados de provisión pública, que acabamos de analizar, financiados por tanto a través del Presupuesto, aparece un conjunto de bienes privados, conocidos bajo la denominación de «servicios públicos», o de *public utilities*, que se han venido caracterizando por ser bienes comercializables a través del mercado y, por tanto, de provisión privada, y cuya producción, sin embargo, se reservaba con carácter general al sector público, en razón del interés público que el suministro de tales bienes llevaba implícito.

La producción de estos bienes la ha venido efectuando el sector público directamente, a través de sociedades anónimas de capital público, de sociedades del Estado no constituidas en forma mercantil, de organismos públicos con personalidad jurídica propia e independiente del Estado o de organismos del Estado sin personalidad jurídica propia; o indirectamente, a través de sociedades privadas a las que se otorga una concesión por el poder público.

Todo este conjunto de entes tiene una característica común: se consideran empresas, en el sentido económico de la contabilidad nacional, ya que producen bienes o servicios que venden en el mercado por un precio que, al menos, tiende a cubrir el coste de producción.

Dentro de este marco conceptual amplio del «interés público», que comprende los bienes públicos puros, los bienes preferentes y los servicios públicos comercializables, el campo que vamos a analizar se limita a los servicios públicos comercializables.

Tradicionalmente, los principales bienes que han venido siendo considerados como servicios públicos comercializables han sido los siguientes:

- El correo.
- El transporte (ferroviario, marítimo, aéreo, urbano e interurbano).
- La energía (electricidad y gas).
- Las telecomunicaciones.
- El agua (abastecimiento).

Las razones que se han venido dando para considerar que la producción de dichos bienes requería la intervención pública han sido muy numerosas (3), y vamos a clasificarlas en los grupos siguientes:

#### A) Fallos del mercado

• *Monopolios naturales*, derivados de la necesidad de redes para producir los servicios públicos; falta, por tanto, de competencia.

• *Economías de escala*, que conducen al monopolio con costes medios decrecientes y superiores a los costes marginales.

• *Ausencia del mercado*, al no poderse practicar la concurrencia, propia de la economía privada.

• *Externalidades* positivas y negativas.

• *Información imperfecta*.

• *Continuidad* del servicio, que debe ser prestado sin interrup-

ción (seguridad de aprovisionamiento).

• *Utilización de recursos raros no reproducibles* (espacio terrestre, especialmente suelo y subsuelo urbanos, espacio aéreo, espacio herziano, etc.), que constituyen un condicionante para la libre entrada de empresarios.

#### B) Equidad

• *Accesibilidad*, favoreciendo el acceso a los bienes y servicios tanto desde el punto de vista social como territorial.

• *Igualdad de trato*, poniendo a todos los ciudadanos en pie de igualdad, a través de tarifas uniformes, no discriminando en el precio a los que viven en zonas donde el coste de suministro es más elevado (perecuación tarifaria interna).

• *Universalidad* del servicio, de forma que favorezca a todos, cualquiera que sea el lugar donde residan.

• *Justicia social*, a través de la aplicación de tarifas socialmente deseables en favor de grupos particulares de personas.

#### C) Costes de transacción

La necesidad de regulación detallada que implica la producción de servicios públicos comercializables no realizada directamente por empresas públicas da lugar a unos *costes de transacción* elevados.

#### D) De política macroeconómica

• *Carácter estratégico* para el desarrollo económico.

• *Desarrollo equilibrado* del territorio.

#### E) Condicionantes de la Administración

• *Adaptabilidad* a las innovaciones tecnológicas del sector.

- *Calidad* del servicio.
- *Protección* al entorno.

Las razones que hemos enumerado para justificar la intervención del Estado en la producción de los servicios públicos comercializables no son de aplicación para todos y cada uno de los bienes de dicha naturaleza.

Por otra parte, el avance tecnológico y el cambio del entorno económico habido con la firma del Tratado de Roma ha dado lugar a que muchos de dichos argumentos hayan perdido su razón de ser, y se encuentren desfasados. Estas cuestiones serán abordadas en el epígrafe 2.4.

#### 2.2. La intervención de los gobiernos europeos en el suministro de servicios públicos comercializables

Las razones que hemos expuesto llevaron a todos los países europeos a la intervención en el suministro de servicios públicos comercializables, que comienza a finales del siglo XIX, y adquiere un fuerte desarrollo en el siglo XX.

Esta intervención no se manifestó de forma análoga en todos los países. Tres modelos pueden distinguirse en cuanto a la organización de esta intervención: el inglés, el alemán y el francés (4).

En el modelo inglés, son los ayuntamientos los que toman el control de la producción de los servicios públicos comercializables, surgiendo importantes servicios públicos locales (*municipal utilities*). Éstos fueron, posteriormente, transferidos al Estado en su casi totalidad, lo que, unido al programa de nacionalizaciones llevado a cabo por el gobierno laborista después de la segunda guerra mundial, dio lugar a una fuerte concentración en el Estado

de la propiedad de los citados servicios, si bien subsistiendo un cierto porcentaje de propiedad en manos de empresas privadas, cuyo funcionamiento estaba regulado por el poder público.

En el modelo alemán se da, por el contrario, una fuerte intervención pública central, desarrollándose paralelamente intervenciones importantes de colectividades públicas locales.

Por último, el modelo francés tuvo en sus comienzos una concepción diferente, ya que la producción de servicios públicos comercializables se organizó mediante concesión a empresas privadas, cuya actividad era regulada por el Estado. También aquí la ola de nacionalizaciones llevadas a cabo a partir de la segunda guerra mundial desdibujó completamente el modelo, acercándose al alemán, de fuerte intervención a través de empresas públicas.

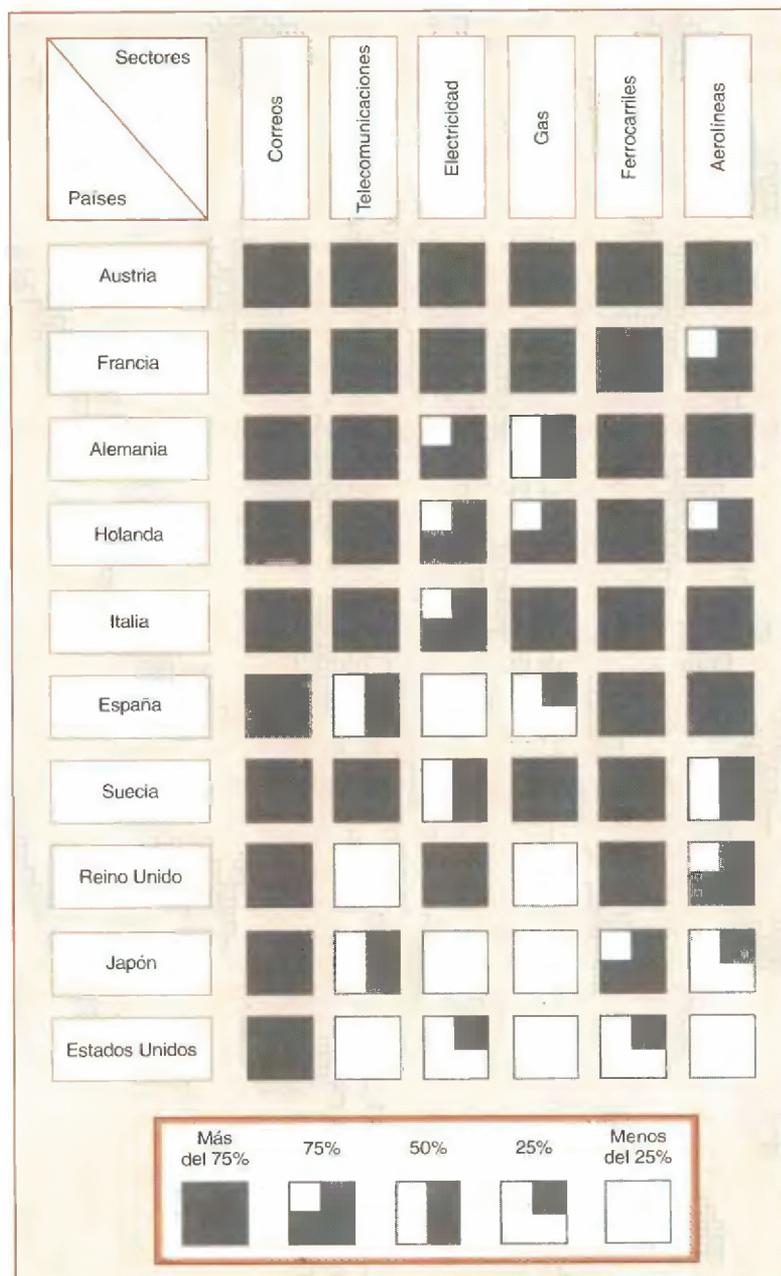
El gráfico 1 muestra, para 1986, la proporción de propiedad pública en empresas de servicios públicos comercializables en varios países europeos, en Estados Unidos y en Japón.

### 2.3. El Tratado de la Unión Europea y la competencia

La eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad de la economía constituyen principios básicos de la Comunidad Europea y de los estados miembros.

En cuanto a la estabilidad económica, el apartado 3 del artículo 3A del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que las acciones de los estados miembros y de la Comunidad han de respetar los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, así como balanza de pagos estable.

GRÁFICO 1  
PROPORCIÓN DE LA PROPIEDAD PÚBLICA



Fuente: Financial Times (10 diciembre 1986), basado en AMEX Bank Review. Tomado de J.E. Stiglitz (1993).

Respecto a la eficiencia en la asignación de recursos, el artículo 3A del TUE establece que la

acción de la Comunidad y de los estados miembros se realizará respetando el principio de una

economía abierta de mercado, donde la competencia es libre. Economía de mercado y competencia constituyen para la Comunidad y los estados miembros los pilares básicos para una eficiente asignación de recursos.

La instrumentación de este principio se efectúa en el Tratado a través de los artículos 85 y 86, dirigidos a las empresas, prohibiendo acuerdos de abusos de posición dominante y de concentraciones económicas, y del artículo 92, dirigido a los estados miembros, estableciendo el principio de incompatibilidad de ayudas públicas a las empresas que falsearían la competencia.

El Tratado de Roma no prejuzgaba en modo alguno el régimen de la propiedad en los estados miembros (artículo 222), estableciendo un principio de neutralidad en cuanto a que los estados puedan mantener una economía mixta. Pero, al mismo tiempo, y en lógica consecuencia con el citado artículo, impone una no discriminación a favor de las empresas públicas en el artículo 90 (5).

Esto supone un trato análogo a todas las empresas, privadas y públicas, sean concurrenciales o tengan a su cargo un servicio público. La competencia, como ya hemos dicho, es la norma general de aplicación para todos los operadores económicos en el ámbito de la Comunidad.

Las únicas excepciones previstas en el Tratado en favor de las empresas de servicio público (públicas o privadas) están recogidas en los artículos 77 y 90.2. El primero, inscrito en el marco de una política común de transportes, establece que son compatibles con el presente Tratado las ayudas derivadas de las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas

servidumbres inherentes a la noción de servicio público.

El párrafo 2 del artículo 90 constituye la única excepción que el Tratado reconoce en relación con el principio de la competencia, al disponer que «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general..., están sometidas a las reglas del presente Tratado, especialmente a las reglas de la competencia, salvo en los casos en que la aplicación de estas reglas no haga posible el cumplimiento, de hecho o de derecho, de la misión específica que les ha sido encomendada. El desarrollo de los intercambios no debe ser afectado por una medida contraria al interés de la Comunidad».

La primera cuestión que choca es que el artículo no hace referencia a las «empresas de servicio público», sino a las «empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general». ¿Se emplean como sinónimas ambas denominaciones o más bien se pretendió evitar que, ante el extensivo concepto de servicio público utilizado en los diferentes países comunitarios, se pudiera considerar que tal artículo amparaba la excepción para todas las empresas de servicio público? Creemos que esta segunda interpretación parece más correcta, ya que en el artículo 77 se utiliza la noción de servicio público para la excepción de las ayudas recibidas por empresas de transportes derivadas de determinadas cargas.

#### 2.4. *¿Puede el mercado suministrar en condiciones de eficiencia los servicios públicos comercializables?*

En el epígrafe 2.1, hemos enumerado los fallos del mercado en la producción de servicios públicos comercializables. Dado que su producción requiere, con ca-

rácter general, la existencia de redes, la explotación de éstas derivó en monopolios naturales.

Como el mercado era incompleto y la información imperfecta, el mercado no se ajustaba a las condiciones de eficiencia de Pareto, por lo que el Estado intervino, creando empresas públicas encargadas de la producción de dichos servicios y otorgándoles el monopolio.

Pero el cambio de propiedad de los medios de producción no resuelve por sí solo los problemas, ya que el sector público se ve sujeto a las mismas limitaciones informativas y al mercado imperfecto.

Cabría preguntarnos si la alternativa elegida para resolver el problema era la única y, en caso contrario, si era la más eficiente.

Ante el nacimiento de un monopolio natural, el gobierno podría elegir, al menos en teoría, la alternativa de ignorar el problema, pensando que la intervención era innecesaria, ya que la competencia potencial bastaría para mantener precios bajos (beneficio cero) y un alto nivel de eficiencia económica. Esta vieja idea se asocia a la Escuela de Chicago, y un intento reciente de resucitar esta hipótesis se debe a W. J. Baumol —discurso presidencial en la American Economic Association, 1982 (6).

Una segunda alternativa sería que la producción de los servicios públicos se efectuase por empresas privadas, a las que se les otorgaría la concesión.

Sappington y Stiglitz (1987) han formulado el denominado teorema fundamental de privatización, en el que muestran que, bajo ciertas condiciones (competencia, ausencia de asimetrías en la información, ausencia de restricciones a la capacidad de con-

tratación y firmas de riesgo neutro), el gobierno puede, a través de un concurso, conceder el derecho a la producción de un determinado bien, consiguiendo los tres objetivos siguientes: eficiencia económica, equidad y detración de la mayor cantidad posible de los beneficios de los productores.

La tercera alternativa podría ser regular el monopolio privado.

La alternativa que hoy día parece defender una gran parte de la doctrina es la de adoptar regulaciones sectoriales que introduzcan la competencia en cuanto sea posible. Éste es el camino que ha emprendido la Comisión de la Unión Europea.

A juicio de Stiglitz (1993), existen varias razones para tratar de introducir la competencia en la producción de los servicios públicos comercializables:

a) Proporcionar una base de comparación, ya que si no existen competidores es difícil determinar si la empresa que monopoliza la producción es eficiente.

b) Hacer posible el establecimiento de un sistema de incentivos que recompense la labor eficiente.

c) El espíritu de competencia no sólo conducirá a una mayor innovación, sino también a una rápida difusión de aquellas innovaciones que resulten adecuadas.

Vamos a analizar cómo podría introducirse la competencia en los sectores que producen servicios públicos comercializables.

Pero antes querríamos decir que, cuando hablamos de introducir la competencia en un sector, ello no quiere decir que todo él tenga que estar sujeto a la competencia. En los procesos productivos que desarrolla un sector pueden obtenerse diferentes tipos

de bienes, o de calidad diferente, y la competencia pudiera introducirse en algunos de ellos. Igualmente, la producción de un bien puede ser dividida en subprocesos, y algunos de ellos pudieran estar sujetos a la competencia.

Todas estas cuestiones las abordaremos más concretamente al ir analizando los sectores.

En el *servicio de correos*, no existen fallos de mercado que justifiquen la existencia de monopolios que los gobiernos mantienen. La competencia podría suministrar el servicio en condiciones de eficiencia.

Sucedería, sin embargo, que el precio que se fijase para cada tipo de ciudad (grande o pequeña) sería totalmente diferente; incluso ocurriría que los lugares muy alejados y poco habitados estarían desatendidos. Han sido, por tanto, razones de equidad (universalidad del servicio e igualdad de trato) las que han dado lugar al monopolio con el establecimiento de tarifas uniformes, lo que implícitamente supone subvenciones cruzadas.

Pero es de general aceptación que estas subvenciones cruzadas provocan ineficacias en la asignación de los recursos y falta de transparencia en los costes de tal política. Ningún país conoce dichos costes, que quedan subsumidos con los generados por la posible ineficiencia que pudiera darse en la producción monopolística del servicio. Por ello, la introducción de la competencia con subvención presupuestaria para el servicio básico de correos de los lugares alejados podría hacer más eficaz la asignación de recursos, dando transparencia al coste de la política de universalización del servicio de correos.

Pero, aun en el supuesto de que se quiera mantener el monopolio con un sistema tarifario de

perecuación interna, por su mayor facilidad de control público, ello no quiere decir que el monopolio deba mantenerse para todos los bienes producidos por el servicio de correos, sino exclusivamente para el servicio básico (recogida, transporte y distribución de cartas normales). El resto de los bienes de nuevo valor añadido producidos por el servicio de correos (postal exprés, recogida a domicilio, etc.) pueden quedar sujetos a la competencia.

El *transporte ferroviario* constituye otro de los monopolios de servicios públicos tradicionales en los países de la Unión Europea. En la producción de este bien sí se da un fallo del mercado por la existencia de monopolios naturales derivados de la necesidad de redes para producir el servicio público de transporte.

La introducción de la competencia originaría aquí un despilfarrero económico derivado de la duplicación innecesaria de la red, pero, como muy bien dice Stiglitz (1993, pág. 76), «si existen beneficios de escala y el gobierno es eficiente, y si los precios son iguales a los costes medios, la concurrencia puede resultar inviable. Las firmas competidoras concurrirán únicamente en el caso de que el gobierno sea ineficiente».

Sin embargo, es posible introducir la competencia a través de una desintegración vertical del proceso de producción del transporte ferroviario. La red ferroviaria permanecería como un monopolio, debidamente regulado, en poder de una empresa pública o de una empresa privada, pero el acceso a la red estaría sometido a la concurrencia. Las empresas públicas o privadas que accedieran a la red ofreciendo servicios de transporte pagarían una tarifa a la empresa monopolizadora de la red en función del uso que de

ésta hicieran. Sería necesario evaluar los costes de transacción que aparecerían como consecuencia de la desintegración vertical del proceso de producción y compararlos con las ventajas de eficiencia obtenidas por la introducción de la competencia.

Un caso típico de monopolio ha sido el del *transporte aéreo*. En la producción de este bien no se daba ningún fallo del mercado que hiciera necesaria la creación de empresas públicas que actuaran en régimen de monopolio. Pudiera argüirse que la utilización de un recurso raro no reproducible, como es el espacio aéreo, justificaba la implantación del monopolio, pero esto no es así, ya que a través de cada corredor aéreo puede circular un determinado número de aviones, que pueden pertenecer a una sola empresa o a varias. Por otra parte, el progreso tecnológico ha elevado enormemente el número de aviones que puede circular por un corredor.

El suministro de *energía eléctrica* constituye, en los países comunitarios, un servicio público no sujeto, por lo general, a las reglas de la competencia. Se trata de un bien que ha de ser suministrado sin interrupción (seguridad de aprovisionamiento), sin posibilidad de ser almacenado y que, sin embargo, debe estar disponible con sólo apretar el interruptor. Esta característica del bien hace que, al no poder acoplarse la oferta a la demanda real, sino a la potencial, pero sin posibilidad de almacenamiento, el mercado no pueda suministrarlo de una manera eficiente.

Este fallo del mercado, junto a la necesidad de una red para el suministro de la energía eléctrica, da lugar al nacimiento de monopolios naturales, explotados por empresas públicas o por empresas privadas sometidas a regulación.

Junto al fallo del mercado, se dan en el suministro de energía eléctrica razones de equidad (universalización del servicio y accesibilidad) que tradicionalmente han dado lugar a la justificación del monopolio.

En el servicio público de energía eléctrica, la existencia de red no es un condicionante tan fuerte como para impedir la entrada en el mercado de nuevos productos. En España, en la producción y en la distribución, existe concurrencia; únicamente en el transporte de energía eléctrica de alta tensión existe una empresa pública que ejerce el monopolio, actuando como compradora de la energía producida, que vende a las distribuidoras regionales.

Aun manteniéndose, por razones de equidad, el monopolio, puede introducirse la competencia a través de una desintegración vertical del proceso productivo. Cualquier productor, público o privado, tendría acceso a la red pagando la tarifa correspondiente.

Los costes de transacción que tal operación comporta pueden ser elevados, así como la repercusión económica que puede tener sobre la empresa monopolística encargada del suministro ininterrumpido de energía eléctrica en todo el territorio nacional, lo que obligaría a efectuar una evaluación de aquéllos, comparándola con las ventajas que para los consumidores representaría la entrada de la competencia.

Las *telecomunicaciones* han constituido otro monopolio natural de servicio público, que va siendo paulatinamente roto como consecuencia del profundo avance tecnológico que se ha dado en el sector.

La existencia de red para la prestación del servicio daba lugar a un fallo del mercado, que hacía

necesaria la intervención pública. El proceso tecnológico ha dejado obsoleto el concepto de red en las telecomunicaciones, pudiéndose actualmente generar la competencia para una prestación eficiente del servicio. Ello podría dar lugar a que determinadas zonas poco pobladas y alejadas de centros urbanos quedaran desatendidas.

Si razones de equidad aconsejaran la universalización de un servicio mínimo de telefonía, sería mucho más eficiente que suprimir la competencia y establecer un monopolio otorgar ayudas presupuestarias de inversión para el establecimiento del servicio básico de telefonía en los lugares alejados, dando así absoluta transparencia al coste de la política de universalización del servicio mínimo de telefonía.

Es bien cierto que la introducción de la competencia en los servicios públicos comercializables puede introducir, en determinados casos, despilfarros, pero no lo es menos que en el caso de los monopolios se producen con tanta o mayor intensidad, si bien quedan ocultos por la falta de transparencia.

Como conclusión, podríamos decir que si bien es verdad que ineficiencias se dan tanto en el sector público como en el privado, los errores del sector público se diluyen y pagan por toda la colectividad, mientras que los del privado los pagan sólo unos cuantos: los accionistas, los trabajadores, los gerentes, los proveedores, etc. Esto da lugar a que existan mayores incentivos para evitar los errores en el sector privado que en el público.

En palabras de Stiglitz (1992): «El reto es cómo el Estado puede utilizar el mercado y/o dirigirlo; cómo podemos diseñar instituciones y políticas que aprove-

chen los puntos fuertes de cada uno; que reconozcan los fallos del mercado sin dejar de ver los puntos débiles del Estado. No hay soluciones fáciles. Si las hubiera, seguramente ya las tendríamos. Pero tenemos que romper los moldes del pasado, tanto los ideológicos de izquierda, que simplemente suponen que el gobierno puede solucionar cualquier problema, si así lo quiere, como las ideologías de derecha, que simplemente suponen que los mercados pueden solucionar cualquier problema. Debemos encontrar una tercera vía. Éste es el reto para las próximas décadas».

### III. LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA

Tras considerar las implicaciones que presenta el modelo comunitario para la empresa pública española, y antes de realizar una evaluación económica del sector público empresarial en España mediante el análisis empírico, es conveniente introducir una serie de cualificaciones teóricas que permitan interpretar el comportamiento de nuestras empresas públicas.

#### 1. La teoría económica tradicional de la empresa pública

La justificación de la empresa pública, y de la teoría económica que la ampara, parte de los desarrollos básicos de la economía del bienestar, por lo que se apoya fundamentalmente en el principio de *eficiencia en la asignación*, entendiendo como asignación eficiente de los recursos toda aquella en que los recursos disponibles de la economía no pueden asignarse de nuevo sin que se produzca algún empeoramiento parcial.

En una economía de mercado con presencia de competencia perfecta, la utilización de los recursos se aproximará a la asignación eficiente, por lo que, en la medida en que no se den las condiciones de competencia perfecta, el sector público considera que se producen «fallos de mercado» que justifican su intervención para mejorar la eficiencia asignativa.

En términos muy simples, consideramos únicamente la condición esencial de equilibrio competitivo, que exige la igualación entre el precio del bien y su coste marginal de producción.

Dicha condición se incumplirá en los casos en que existan rendimientos de escala crecientes en la producción de bienes (*exempli gratia*, distribución de energía eléctrica), lo que conduce a situaciones de «monopolio natural», en las que el precio del producto que maximiza el beneficio se fija por encima del coste marginal.

Otro «fallo de mercado» característico se produce cuando tienen lugar efectos externos (*exempli gratia*, congestión en el transporte urbano), de forma que el coste social marginal del transporte es menor que el coste marginal de los recursos, debido a la externalidad positiva que provoca su utilización.

Una teoría «ingenua» de la empresa pública sugiere que la intervención pública supone una solución adecuada frente a la presencia de fallos de mercado. En principio, la empresa pública, dirigida desde la Administración, debería actuar como una empresa competitiva, teniendo en cuenta los efectos externos, lo que conduciría a la corrección del «fallo de mercado» y a una asignación eficiente de recursos.

Sin embargo, una concepción realista del problema exige reco-

nocer la existencia de unos «fallos públicos» en el comportamiento de las empresas públicas que pueden igualar o superar a los «fallos del mercado» y, por consiguiente, reducir la eficiencia asignativa del sistema.

Sintetizando, tales fallos se derivan de la indefinición e incompatibilidades de los objetivos que se imponen a la empresa pública, y de la existencia de incentivos que conducen su actuación de forma poco eficiente en términos económicos.

#### 1.1. Objetivos económicos de la empresa pública

En términos generales, puede decirse que la empresa pública tradicional se ve enfrentada, de forma simultánea, a la consecución de cuatro objetivos: eficiencia económica, rentabilidad, efectos de política macroeconómica y distribución de la renta. Como es lógico, dadas sus características intrínsecas, se producen diversas incompatibilidades entre dichos objetivos que comprometen su buen funcionamiento. Veámoslo de forma más detallada:

a) *Eficiencia económica*. Es un objetivo muy complejo, puesto que hay que distinguir entre la eficiencia de carácter asignativo de los recursos de la empresa y la eficiencia directiva y tecnológica. La eficiencia asignativa supone encauzar a la empresa hacia el cumplimiento del principio básico: una asignación de recursos es eficiente si resulta imposible mejorar la situación de alguien sin que nadie empeore. Para conseguirlo, hay que procurar que los precios guarden relación con los costes de oferta y que asuman los costes y/o beneficios sociales que genere la actividad, es decir, los de las economías y deseconomías externas. Al mismo tiempo, hay que tener presente que las inversiones se evalúan en

función del consumo y/o la inversión que desplazan en cualquier otro ámbito de la economía.

La eficiencia directiva y tecnológica está vinculada con la relación entre factores y productos. Una situación es tecnológicamente más eficiente si se obtiene una mayor producción con las mismas cantidades de factores productivos. La eficiencia directiva se manifiesta en la reducción de gastos o en la explotación de nuevas posiciones tecnológicas o de mercado.

Ambos conceptos están estrechamente ligados, pero no tienen por qué ir en la misma dirección; es muy posible que una empresa pública aplique métodos de producción eficientes, pero que una inadecuada política de precios (por orden ministerial) induzca a un exceso de producción, con acumulación de *stocks*. Esto supondría un caso de eficiencia tecnológica y directiva, pero de ineficiencia asignativa.

b) *Rentabilidad*. En cuanto hace referencia a la empresa pública, la rentabilidad no se entiende en términos del beneficio a distribuir (como en la empresa privada), sino como el «excedente comercial bruto», en particular en empresas deficitarias, a través de la búsqueda de medios financieros para hacer frente a sus obligaciones.

La rentabilidad se podría medir de acuerdo con el nivel de los recursos presupuestarios cedidos a las empresas públicas, que nos indica en qué nivel se han de incrementar los impuestos y/o reducir otros gastos públicos. En la medida en que se marque a una empresa cuál debe ser su nivel de rentabilidad, se motiva más a sus gestores.

c) *Efectos de política macroeconómica*. La empresa pública puede actuar como instrumento

del gobierno a través de su incidencia sobre cuatro variables fundamentales: nivel de desempleo, tasa de inflación, saldo de la balanza de pagos y tasa de crecimiento de la renta nacional. En este sentido, existen posibilidades de actuación para la empresa pública.

Una política de incremento de los gastos de inversión en las empresas públicas puede tener una influencia importante sobre el crecimiento de la renta nacional o el producto nacional bruto. Paralelamente, los gastos de inversión en dichas empresas, y sus excedentes comerciales brutos, afectan a las necesidades financieras del gobierno ante la necesidad de garantizar una financiación mínima, influyendo de forma directa sobre el nivel de presión fiscal y el gasto público. De esta forma, pueden actuar como instrumento indirecto de política fiscal y monetaria que repercute sobre las cuatro variables enumeradas.

Existe un impacto directo sobre la tasa de inflación a través de la fijación de los precios de los productos y de los salarios de sus empleados, ya que afectan tanto a los costes industriales como a los gastos personales. En última instancia, los niveles de producción de sectores estratégicos—como energía, acero, transportes y comunicaciones—determinan en parte la infraestructura económica de la nación y el nivel de competitividad de la economía, incidiendo directamente sobre el saldo de la balanza de pagos.

d) *Distribución de la renta*. Las empresas públicas pueden alterar mediante su actuación la distribución personal y espacial de la renta, básicamente a través de dos mecanismos: la oferta de bienes y servicios públicos a precios subvencionados, y el suministro de factores productivos; es decir,

subvencionando a determinados factores de producción para favorecer el desarrollo regional de una determinada zona.

De la descripción de los múltiples objetivos de la empresa pública se desprende de inmediato una posibilidad: la existencia de conflictos entre los distintos objetivos. Así, se presenta un conflicto entre la eficiencia económica y la distribución de la renta. Por ejemplo, un empleo excesivo de mano de obra en empresas públicas puede contemplarse como una decisión política de redistribuir renta real a favor de determinados grupos de trabajadores, a costa de la eficiencia económica.

También se presentan conflictos entre la rentabilidad y la distribución de la renta. El suministro de productos de empresas públicas a determinados grupos de consumidores a precios inferiores a los de coste produce un efecto de subvención de los consumidores de los servicios rentables a los beneficiarios de servicios suministrados con pérdidas. La rentabilidad también puede entrar en conflicto con los objetivos de política macroeconómica, en particular, con los relativos a los controles de precios y salarios y los problemas laborales asociados a la negociación de los convenios colectivos; o bien, en otro sentido, las empresas públicas pueden verse obligadas—para aminorar un saldo negativo de balanza de pagos— a adquirir materias primas nacionales a pesar de que sean más caras que las extranjeras. Otro de los posibles conflictos se establece entre la eficiencia económica y la rentabilidad. En determinadas situaciones, los beneficios sociales pueden justificar el establecimiento de tarifas insuficientes para cubrir los costes de producción.

Por último, se presentan incompatibilidades entre la eficien-

cia económica y la política macroeconómica. Por ejemplo, si, en función de una política de reducción del gasto público, se corta el gasto de inversión de una empresa pública, puede paralizarse un proyecto de inversión cuya realización posterior será más costosa y, probablemente, desfasada.

### 1.2. *Eficiencia e incentivos perversos*

Por definición, la empresa pública tiene una naturaleza que la aísla de las presiones competitivas del mercado, de la cual se derivan precisamente los inconvenientes que estudiaremos más adelante.

a) Desde el punto de vista de la producción, la empresa pública se comporta en el mercado como un oferente monopolístico protegido frente a la competencia internacional, e indiferente a las necesidades de los consumidores individuales.

b) Al estar al margen del mercado de capitales, su control parcial o absorción resultan imposibles, con lo que sus gestores no se ven sometidos a un efecto disciplinador del mercado sobre sus actuaciones.

c) Teniendo en cuenta la consideración del empleo generado como público, la dirección no se enfrenta a la amenaza de la pérdida de empleo, lo que conduce a una elevada concentración del poder sindical en las empresas públicas, que se manifiesta, entre otros efectos, en unas reivindicaciones salariales excesivas en virtud de la situación del mercado laboral.

d) La indefectibilidad característica de estas empresas potencia los efectos negativos mencionados, ya que, ante la imposibilidad de que se plantee una situación de quiebra, tanto los gestores como los trabajadores

pueden actuar de forma ineficiente sin correr el peligro de perder sus puestos de trabajo como consecuencia del cierre de la empresa.

e) Precisamente por las características mencionadas, la empresa pública suele ser utilizada por los gobiernos para situar a la producción pública al servicio de objetivos no económicos (política de empleo, proteccionismo, etcétera).

f) En última instancia, la inexistencia de presión del mercado competitivo conduce a una serie de ineficiencias de explotación que resultan muy onerosas para la propia sociedad, ya que las pérdidas tradicionales de la mayoría de dichas empresas incrementan las necesidades de financiación del sector público, contribuyendo de forma destacada a situar el endeudamiento a niveles más elevados.

En definitiva, si las razones alegadas a favor de la empresa pública descansan fundamentalmente en su aportación para la consecución de la eficiencia económica, y de la evidencia empírica se desprende que su comportamiento dista mucho de ser eficiente, es necesario plantearse si el problema es meramente de gestión o si existen una serie de incentivos y limitaciones, propios de la naturaleza de la empresa pública, que impiden la consecución de las metas previstas por su análisis económico convencional.

### 1.3. *Eficiencia y minimización de costes*

La teoría de la empresa define el concepto de eficiencia a partir de los incentivos que genera el mercado sobre ella, denominándola «eficacia económica o técnica», que se producirá si la estructura productiva permite la minimización de costes para un

nivel determinado de producción. Por lo tanto, con independencia del régimen de propiedad de la empresa y del grado de competencia del mercado, la empresa pública, para garantizar la eficiencia asignativa, debería trabajar en condiciones de minimización de costes. Es decir, que la eficacia económica es una condición para garantizar la eficiencia. Si no se produce minimizando costes, resulta imposible conseguir eficiencia en la asignación de recursos.

Planteado el problema en estos términos, resulta posible identificar diversos motivos que expliquen por qué, racionalmente, hay que esperar que las empresas públicas no actúen de acuerdo con el principio de minimización de costes.

a) *Indefinición de objetivos*: la profusión de objetivos que se establecen para la empresa pública contempla como norma el olvido de la selección de los beneficios económicos como variable a maximizar por parte de la empresa, lo que conduce inevitablemente a una estrategia empresarial en la cual la minimización de costes no se contempla en absoluto.

Ante la posibilidad de no tener que justificar resultados económicos, sumada a la inexistencia de sanciones por mala gestión, es lógico que las empresas públicas generen considerables déficit que, en última instancia, repercuten sobre la necesidad de financiación del sector público.

b) *Prioridad de los objetivos políticos*: al margen de las lógicas contradicciones que se presentan entre los objetivos marcados, la administración de las empresas públicas responde a los intereses políticos de los gobiernos, que hacen caso omiso de los criterios de eficacia, imponiendo una serie de decisiones, relativas a todo el

proceso de producción, que provocan un comportamiento poco eficiente de las empresas.

c) *Incentivos perversos*: el factor humano en la empresa pública también se ve afectado por la especial naturaleza de ésta. Así, el otorgamiento de cargos gestores y su remuneración no están directamente asociados a una medida de los rendimientos, como es la rentabilidad, por lo que carecen de incentivos para ejercer de forma eficiente su cometido.

Por otro lado, la especial sensibilidad política frente al problema del desempleo provoca un apoyo generalizado de los gobiernos a los sindicatos cuando se enfrentan a nuevas técnicas de producción que, pese a ser más eficientes, provocan una pérdida de empleos.

Recapitulando, la consecución de la eficacia económica requiere que se empleen las cantidades mínimas necesarias de los factores de producción para alcanzar el nivel de producción deseado, y que dichos factores se utilicen en una combinación que minimice los costes. A partir del análisis previo, se puede ver que las empresas públicas presentan un comportamiento estructural que se enfrenta a las necesidades requeridas para garantizar la eficacia económica y, por consiguiente, la eficiencia asignativa.

## 2. Las cifras de la empresa pública en España

### 2.1. Precisiones metodológicas

La consecución y elaboración de datos económicos relativos al sector público empresarial es una labor compleja, tanto por las propias características de aquél como por la presentación de las cifras oficiales a considerar.

El sector público empresarial puede clasificarse de acuerdo con el esquema 1, que da una idea de su complejidad, atendiendo a los numerosos tipos de entidades que lo componen. Nuestro estudio abarca la totalidad del sector público empresarial, incluyendo tanto a las empresas públicas estatales como a las territoriales, si bien se concentra en el análisis de las primeras, dado que el carácter voluntario de la remisión de la información por parte de las entidades territoriales a la Intervención General de la Administración del Estado dificulta un tratamiento de iguales características. Por otro lado, los desequilibrios en la ponderación del tratamiento de los distintos subsectores en el ámbito del sector público empresarial obedecen a diversos problemas, entre los cuales podemos destacar:

– Las dificultades de informatización a consecuencia de la entrada en vigor del Nuevo Plan General Contable desde 1991.

– Los períodos excesivamente dilatados que concede la legislación vigente para la remisión de las cuentas por parte de las sociedades estatales y demás entes públicos.

– Las diferencias en la presentación de las series históricas en las memorias sobre el sector público empresarial publicadas por la Intervención General de la Administración del Estado, en las que la modificación en las variables consideradas y su nivel de agregación dificultan la obtención de series históricas.

Hay que tener en cuenta también las dificultades técnicas para delimitar con precisión el ámbito de la empresa pública. A tales efectos, consideramos válida la consideración de empresas públicas para todas aquellas en las que la participación de haciendas

locales, comunidades autónomas y Estado sea igual o superior al 50 por 100.

Por otra parte, la información relativa a cada ejercicio contiene los datos correspondientes a las empresas públicas que forman parte en dicho ejercicio del sector público empresarial, de manera que se van incorporando los datos de las empresas que van integrándose en él, y desaparecen los datos de las empresas que dejan de ser públicas por venta, liquidación o pérdida de participación. Por consiguiente, se analiza el comportamiento del sector público empresarial existente al término de cada ejercicio, lo que supone establecer comparaciones entre un colectivo no homogéneo de entidades.

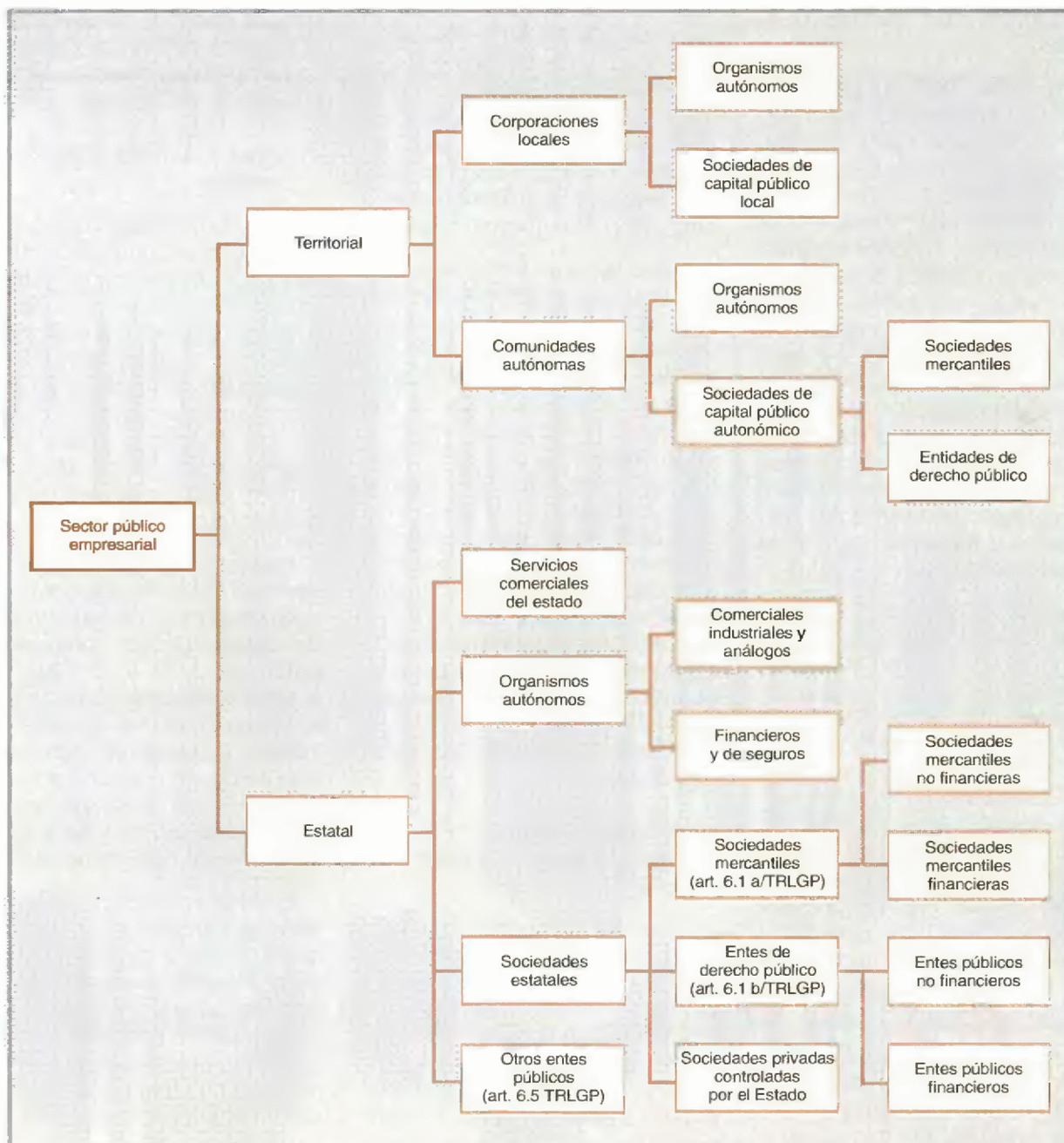
La información de cada empresa se obtiene a partir de unos cuestionarios normalizados con el fin de lograr la homogeneidad de los datos de base, sometándose a un proceso de depuración por parte de la IGAE con el fin de homogeneizar la información.

Sin embargo, la información agregada a distintos niveles parte de los datos individuales proporcionados por las entidades. Las relaciones de dominio existentes entre las empresas públicas, y la falta de información necesaria para efectuar los ajustes y eliminaciones inherentes a un proceso de consolidación, hacen que el resultado de esta agregación difiera del que se alcanzaría en una estricta consolidación contable.

### 2.2. Composición del sector público empresarial estatal

Hasta la reciente reestructuración del sector público empresarial estatal (que se expondrá más adelante), su estructura básica ordenaba a las distintas sociedades o entes en cuatro grupos:

**ESQUEMA 1  
SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL**



a) *Instituto Nacional de Industria (INI)*

Configurado como organismo autónomo desde su fundación,

en 1941, hasta 1989, en que se transforma en sociedad estatal, sus funciones con respecto a las sociedades integradas en su grupo han sido:

– Gestor empresarial: administra sus carteras accionariales y materializa la política industrial del gobierno.

– Entidad financiera: proporciona financiación (directa o indirectamente) a sus empresas, facilitándoles los recursos necesarios para su funcionamiento.

En julio de 1992, recogiendo la autorización concedida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, el INI crea una sociedad anónima denominada Teneo, a la que aporta la totalidad de sus acciones o participaciones en el capital de las sociedades en las que participa, susceptibles de ser gestionadas con criterios empresariales homogéneos, aportando también los elementos patrimoniales que sirvieron de soporte a sus actividades. El objetivo consistía en adecuar su organización y funcionamiento al ordenamiento jurídico privado, para gestionar de forma coordinada el capital del grupo.

En la práctica, se incluye en el grupo Teneo a las empresas públicas rentables, o con evidentes posibilidades de serlo, y que, en consecuencia, no deben depender de las subvenciones del Estado, entre las cuales se encuentran: Endesa, Iberia, Inespal, Casa, Indra, Potasas, Musini, Ence, y B. Wilcox. Hay que matizar el caso de Iberia, grupo empresarial que obtenía resultados positivos cuando se creó Teneo, aunque desde entonces ha sufrido importantes pérdidas, recibiendo cuantiosas ayudas estatales.

El resto de empresas que configuran el grupo INI (al margen de Teneo) se caracterizan por presentar resultados negativos considerables, y por su dependencia de las subvenciones del Estado. En tal caso se encuentran la mayoría de empresas que pertenecen a los sectores minero, metalúrgico, construcción naval, y defensa.

b) *Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH)*

En 1981 se crea el INH, que absorbe a las empresas petroleras y de gas del INI, configurándose como un *holding* del Estado. Es una sociedad estatal, con contratos regidos por las normas del derecho privado, realizando directamente las funciones de control, gestión y coordinación entre empresas, y de apoyo financiero.

Las empresas pertenecientes al grupo se vertebran sobre dos grandes grupos empresariales: Repsol y Enagás. Repsol se crea en 1987 como *holding* alrededor del cual se integran más de 160 empresas participadas de forma mayoritaria y 180 de forma minoritaria. A inicios de 1992, Repsol pasa a ser propietario exclusivo de CAMPSA, lo que permite, a través de la política de privatización, dar cumplimiento, a finales de dicho año, a la Ley de Ordenación del Sector del Petróleo, que establece el fin del monopolio español de petróleos. Las empresas más importantes del grupo son: Repsol, Enagás, Gas Natural y Sagane.

c) *Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE)*

La DGPE, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, tiene atribuido el control de una parte, de variada índole, de las empresas estatales, sobre las cuales su actuación se limita a ejercer como órgano de gestión y órgano de control. Entre las empresas del grupo destacan: Minas de Almadén, Tabacalera, Trasmediterránea, Paradores de Turismo, Telefónica, Agencia Efe y el grupo Argentaria.

Conviene destacar que, desde mayo de 1991, la Corporación Bancaria de España S.A., Argentaria, es un grupo dependiente de

la DGPE, teniendo la consideración de entidad de crédito y el estatuto de banco, y asumiendo la titularidad de las acciones de los bancos públicos pertenecientes al Instituto de Crédito Oficial, así como de la Caja Postal y del Banco Exterior de España.

d) *Otras empresas públicas estatales*

A modo de «cajón de sastre», puede definirse un grupo de sociedades integrado por entidades de derecho público que no forman parte de ninguno de los grupos citados con anterioridad. Pueden destacarse, entre otras: RENFE, Empresa Nacional de Transportes por Carretera (ENATCAR), Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, y el ente público Radiotelevisión Española.

Esta estructura se ha visto notablemente modificada como consecuencia de la reestructuración del sector público empresarial aprobada en julio de 1995, que supone la desaparición del Instituto Nacional de Industria (INI) y el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), y la creación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y de la Agencia Industrial del Estado (AIE).

El objetivo declarado de esta reforma consiste en racionalizar la gestión de la empresa pública, separando las empresas con beneficios de las empresas en reconversión para facilitar el control financiero de estas últimas, y permitiendo encontrar una salida para la deuda histórica acumulada por el INI.

La Sociedad Estatal de Participación Industrial, o Grupo SEPI, tendrá un carácter de mera tenencia de acciones, y asumirá la totalidad de las acciones del Grupo Teneo, que se mantendrá como un grupo con participación pública y privada, constituido

principalmente por: Iberia, Inespal, Indra, Casa, Endesa, Potasas, Musini, Ence y Babcock Wilcox.

De igual forma, la desaparición del INH supone que en el SEPI se depositarán, junto a todas las acciones de Teneo, el 21 por 100

de las acciones que tiene el Estado del grupo Repsol, y todas las participaciones que tiene el INH: 9 por 100 de Enagás, 91 por 100

CUADRO N.º 1

PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS ESTATALES (1)

GRUPOS	Ramas de actividad	Plantilla (n.º trabajadores)	Ingresos explotación (m. millones de ptas.)	Beneficio neto (m. millones de ptas.)	Capital social en empresa matriz (m. millones de ptas.)	Porcentaje de participación Estado en empresa matriz
<b>Grupo INI</b>						
Grupo C. Siderurgia integral .....	Siderurgia .....	18.644	279,1	-54,0	10,1	100,0
Grupo SIDENOR.....	Siderurgia .....	3.133	36,1	-33,0	0,1	50,0
Grupo Astilleros Españoles.....	Construcción naval .....	7.795	67,5	-24,0	12,3	100,0
Grupo ASTANO .....	Construcción naval .....	1.986	12,6	-9,7	6,2	100,0
Santa Bárbara.....	Defensa.....	3.683	11,3	-16,9	1,0	100,0
Bazán .....	Defensa.....	8.215	55,5	-10,0	3,9	100,0
HUNOSA.....	Minería .....	12.187	95,9	-3,8	2,3	100,0
Figaredo .....	Minería .....	966	7,1	-2,7	0,5	100,0
Otros grupos y empresas .....		1.488	49,5	-2,1	7,2	-
<b>Grupo Teneo (2)</b>						
Grupo ENDESA (3).....	Energía .....	16.724	777,7	132,7	208,0	66,9
Red Eléctrica Española.....	Energía .....	1.098	54,8	8,2	45,1	53,1
ENUSA .....	Energía .....	702	35,3	1,8	10,0	100,0
Grupo Iberia, Aviaco .....	Transporte.....	35.327	597,0	-44,0	213,3	99,9
CASA .....	Aeroespacial.....	8.299	119,0	3,0	58,5	99,3
Grupo INDRA .....	Electrónica .....	3.941	54,0	-3,0	6,5	60,0
Grupo INESPAL .....	Aluminio .....	4.947	121,0	-16,0	53,3	98,3
ENCE .....	Papelera .....	804	38,0	2,0	18,0	(4) 53,1
Grupo Potasas .....	Minería .....	1.013	19,9	1,4	9,8	100,0
Grupo BWE.....	B. equipo, ing. y const. ....	2.150	56,3	0,2	10,0	100,0
Grupo AUXINI.....	B. equipo, ing. y const. ....	1.834	51,2	1,4	5,2	100,0
INITEC .....	B. equipo, ing. y const. ....	900	13,4	0,2	2,4	100,0
Otros grupos y empresas .....	Varios .....	1.228	40,6	-0,7	-	-
<b>Grupo INH</b>						
Grupo REPSOL .....	Energía .....	18.797	2.216,6	80,1	150,0	(4) 21,5
ENAGAS .....	Energía .....	946	107,9	-10,1	103,1	(5) 9,0
Grupo Gas Natural .....	Energía .....	4.102	155,3	14,7	22,4	(6) 1,6
<b>Grupo Patrimonio</b>						
Grupo Telefónica.....	Telecomunicaciones .....	84.056	1.297,4	96,4	469,7	31,9
Grupo Tabacalera .....	Tabaco y alimentación .....	10.101	668,1	4,8	18,4	52,4
CETARSA .....	Tabaco .....	859	14,6	0,7	7,6	(7) 79,2
Grupo Trasmediterránea.....	Transporte.....	2.419	37,4	2,3	3,0	95,2
Grupo ALDEASA .....	Distribución .....	805	25,7	2,6	1,9	100,0
Grupo TRAGSA .....	Infraestructuras agrarias .....	7.940	49,7	1,1	3,0	100,0
Grupo MERCASA .....	Mercados cent. de abastos .....	1.386	6,6	0,8	25,6	100,0
Agencia EFE.....	Información.....	1.031	9,6	-1,5	5,6	99,4
Paradores de turismo .....	Turismo .....	4.295	19,6	0,0	15,9	100,0
Grupo Corporación Bancaria (8).....	Sector financiero .....	17.682	1.141,5	75,5	62,8	51,7
Otros grupos y empresas .....	Varios .....	2.717	81,7	-14,1	245,0	-

CUADRO N.º 1 (conclusión)

PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS ESTATALES (1)

GRUPOS	Ramas de actividad	Plantilla (n.º traba- jadores)	Ingresos explotación (m. millones de ptas.)	Beneficio neto (m. millones de ptas.)	Capital social en empresa matriz (m. millones de ptas.)	Porcentaje de partici- pación Estado en empresa matriz
<b>Otros entes y org. públicos</b>						
RENFE .....	Transportes.....	41.626	173,0	(9) -57,9	561,1	100,0
FEVE.....	Transportes.....	2.345	3,2	-6,6	-	100,0
RTVE.....	Radio y televisión.....	9.847	79,3	(10) -95,2	-	100,0
Correos y Telégrafos.....	Comunicaciones.....	63.508	(11)	-	-	100,0
AENA.....	Aeropuertos.....	-	124,5	8,6	-	100,0
Puertos del Estado.....	Puertos marítimos.....	-	83,9	-	-	100,0

Notas:

- (1) Datos referidos a 1993 excepto para el grupo Teneo y AENA en cuyo caso corresponden a 1994.
- (2) Forma parte a su vez del grupo INI.
- (3) Integrado por: ENDESA, ENHER, UNELCO, ENCASUR, GESA, ERZ, Gas Aragón, ESVA y ERSAs. Participaciones minoritarias a 31-12-93 en FECSA (48,98%), Sevillana (33,48%) y Unión FENOSA (9,99%). El 21-1-94 adquirió el 11,50% de Aguas de Barcelona.
- (4) Tras la oferta pública de venta de abril de 1995.
- (5) Gas Natural posee una participación adicional del 91%, adquirida en julio de 1994.
- (6) REPSOL posee una participación adicional del 45,26%.
- (7) Tabacalera posee una participación adicional del 20,82%.
- (8) Formado, bajo la denominación «Argentería», por: Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Local, Banco Hipotecario de España, Caja Postal, Banco Exterior y otras sociedades financieras.
- (9) Si a la pérdida contable se añaden los 268.748 millones de pesetas de subvenciones y compensaciones, la insuficiencia de explotación se eleva a 326.669 millones.
- (10) Si a la pérdida contable se añaden los 31.806 millones de pesetas recibidos en concepto de subvenciones, la pérdida global del grupo se eleva a 127.013 millones.
- (11) El presupuesto de gastos para 1995 se eleva a 182.194 millones de pesetas.

Fuentes: Instituto Nacional de Industria, Teneo, Instituto Nacional de Hidrocarburos, Dirección General del Patrimonio del Estado, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Fomento de la Producción y La Caixa.

de Sagane, y 3 por 100 de Gas Natural.

Al mismo tiempo, el grupo SEPI asumirá la deuda histórica del INI (previamente no asumida por el Estado), estimada en 700.000 millones de pesetas, con el fin de regularizarla. Se pretende que con los beneficios y plusvalías que se obtengan por la explotación y, en su caso, venta de activos de las sociedades integradas en el *holding*, se vaya amortizando dicha deuda.

El grupo SEPI dispondrá de capacidad para endeudarse, si bien las entidades del Grupo Teneo, como ya sucede con Repsol, deberán aceptar las condiciones de mercado, sin beneficiarse de avales ni garantías especiales del Estado, aunque sí disfrutarán del beneficio de la consolidación fiscal. La gestión

de Teneo y Repsol seguirá en manos de sus órganos de administración.

Por su parte, las empresas del INI que están sometidas a procesos de reconversión —como Corporación de Siderurgia Integral (CSI), Sidenor, Hunosa y Figaredo, Bazán, Santa Bárbara y AESA— pasarán a formar parte de la Agencia Industrial del Estado (AIE).

Todas las empresas incluidas en el grupo AIE seguirán recibiendo subvenciones estatales, consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, pero carecerán de capacidad de endeudamiento y del beneficio de la consolidación fiscal. Los gestores de estas empresas deberán cumplir sus contratos-programa con el Estado, reduciendo progresivamente pérdidas y volumen para

lograr su disolución a medio y largo plazo.

En definitiva, esta reestructuración permite dividir el sector público empresarial de acuerdo con su viabilidad económica, orientando programas de actuación distintos. A pesar de que, en principio, esta filosofía parece razonable, la experiencia reciente obliga a cuestionarse el proyecto, teniendo en cuenta que las últimas «reconversiones» de la empresa pública sólo han servido para agravar los problemas y generar nuevas cargas presupuestarias.

### 2.3. Análisis cuantitativo de la empresa pública en España

Frente a las múltiples posibilidades de realizar una evaluación cuantitativa de las empresas pú-

CUADRO N.º 2

**AYUDAS ESTATALES A EMPRESAS PÚBLICAS**  
(Miles de millones de pesetas)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Subvenciones de explotación</b>									
RENFE .....	143,3	128,6	140,2	194,9	187,4	184,0	177,8	172,3	184,8
HUNOSA .....	27,6	26,8	24,4	63,8	44,2	44,5	44,5	37,7	55,9
FEVE .....	7,1	6,7	4,3	4,2	4,9	11,0	7,0	11,4	7,5
Compañía Trasmediterránea .....	6,1	6,0	4,4	3,6	2,3	1,8	1,4	1,4	2,2
Iberia y Aviaco .....	3,5	3,5	3,6	3,5	9,1	6,7	1,6	-	-
Correos y Telégrafos .....	24,3	41,6	22,1	16,6	32,7	35,3	28,5	-	-
<b>Transferencias de capital</b>									
RENFE .....	69,2	54,3	51,3	63,4	73,2	81,3	91,0	79,9	73,1
INI .....	196,5	352,6	236,5	92,2	234,9	57,5	53,3	53,8	74,3
Tabacalera .....	-	-	21,5	-	0,1	-	-	-	-
Correos y Telégrafos .....	6,9	5,7	2,1	5,9	5,2	12,2	8,6	-	-
Altos Hornos del Mediterráneo .....	7,4	9,3	8,0	5,1	6,4	4,1	2,6	-	-

Fuentes: INE, Banco de España y La Caixa.

blicas españolas, y con el fin de no dispersar excesivamente el análisis, hemos optado por una primera aproximación, consistente en recoger una serie de magnitudes relevantes de las principales empresas públicas estatales (cuadro n.º 1), las ayudas estatales a un grupo de empresas públicas especialmente significativas (cuadro n.º 2) y un cuadro-resumen de las ayudas concedidas por el Estado al sector público empresarial en los años 1986-1992 (cuadro n.º 3).

A partir del cuadro n.º 1, puede observarse que los resultados negativos se manifiestan, como era presumible, en las empresas del Grupo INI (siderurgia, construcción naval, defensa y minería), mientras que los resultados positivos se concentran en las empresas del Grupo Teneo. Sin embargo, existen excepciones significativas: el Grupo Iberia-Aviaco y el Grupo Inespal (Grupo Teneo) y Enagas (Grupo INH); junto con casos sobradamente conocidos por la importancia de sus pérdidas, como Renfe y la

Corporación RTVE. Obviamente, estos resultados terminan por plasmarse en una serie de ayudas estatales, cuya ineficiencia parece probada a tenor de que, lejos de mejorar su situación, continúan empeorándola año tras año.

Así, puede destacarse el caso de Renfe (cuadro n.º 2), que entre 1985 y 1993 ha recibido ayudas por un total de 2.150 miles de millones de pesetas, 1.513,3 correspondientes a subvenciones de explotación y 636,7 en concepto de transferencias de capital. Por su parte, Hunosa ha recibido, sólo en concepto de subvenciones de explotación, la cifra de 369,4 miles de millones de pesetas; mientras que el Grupo INI se ha beneficiado de transferencias de capital por valor de 1.351,6 miles de millones de pesetas.

Una primera aproximación a las pérdidas de las empresas públicas se puede realizar a partir de las subvenciones recibidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En el cua-

dro n.º 3 se presenta el importe de las subvenciones de explotación y capital para la empresa pública con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, las cuales ascienden a 4,7 billones de pesetas en el período 1986-1992.

¿Se puede considerar que la cifra indicada (4,7 billones de pesetas) corresponde a la suma de los recursos requeridos por las empresas públicas con pérdidas, durante el período 1986-1992, para que se mantenga inalterado el valor de sus fondos propios?

La respuesta a la pregunta es NO, evidentemente. La cifra de 4,7 billones de pesetas corresponde exclusivamente a las transferencias, de explotación y capital, realizadas a las empresas públicas por el Estado en el período 1986-1992, pero para cuantificar el verdadero coste de la empresa pública habría que incrementar el citado importe por las siguientes razones:

a) Ha habido empresas públicas con pérdidas que no han re-

CUADRO N.º 3

**EMPRESAS PÚBLICAS**  
(En millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (P)	1992 (P)	TOTAL
<b>ESTADO</b>								
Subvenciones de explotación .....	286.631	260.085	349.169	345.726	361.929	315.901	295.855	2.215.296
Subvenciones de capital .....	505.239	409.600	275.261	440.425	287.211	256.986	302.158	2.476.880
<b>TOTAL .....</b>	<b>791.870</b>	<b>669.685</b>	<b>624.430</b>	<b>786.151</b>	<b>649.140</b>	<b>572.887</b>	<b>598.013</b>	<b>4.692.176</b>
<b>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>								
Subvenciones de explotación .....	—	—	—	86.484	95.164	104.768	158.206	444.622
Subvenciones de capital .....	—	—	—	7.775	4.162	2.461	1.285	15.683
<b>TOTAL .....</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>94.259</b>	<b>99.326</b>	<b>107.229</b>	<b>159.491</b>	<b>460.305</b>
<b>CORPORACIONES LOCALES</b>								
Subvenciones de explotación .....	—	—	—	43.848	34.832	42.476	81.017	202.173
Subvenciones de capital .....	—	—	—	12.351	8.885	7.135	16.650	45.021
<b>TOTAL .....</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>56.199</b>	<b>43.717</b>	<b>49.611</b>	<b>97.667</b>	<b>247.194</b>
<b>AGREGADO DE LOS AGENTES</b>								
Subvenciones de explotación .....	—	—	—	476.058	491.925	463.145	535.078	1.966.206
Subvenciones de capital .....	—	—	—	460.551	300.258	266.582	320.093	1.347.484
<b>TOTAL .....</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>936.609</b>	<b>792.183</b>	<b>729.727</b>	<b>855.171</b>	<b>3.313.690</b>
<b>CUENTAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS</b>								
Subvenciones de explotación .....	—	—	389.661	366.399	463.887	—	—	1.219.947
Subvenciones de capital .....	—	—	287.391	465.202	359.434	—	—	1.112.027
<b>TOTAL .....</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>677.052</b>	<b>831.601</b>	<b>823.321</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>2.331.974</b>

Fuentes: INE e IGAE Cuentas de las Administraciones Públicas.

Fuente: IGAE Cuentas de las Empresas Públicas.

cibido ayuda del Estado para su compensación, simplemente se ha reducido el valor de su patrimonio neto. Estas pérdidas no están incluidas en la cifra comentada.

b) Si se aplica el criterio del «inversor privado», seguido por la Unión Europea para la cuantificación de las ayudas concedidas a las empresas públicas, habría que incrementar la cifra analizada por los siguientes conceptos:

b.1) Coste por diferencial de intereses entre los préstamos privilegiados concedidos a las empresas públicas y el tipo de inte-

rés al que se hubiesen financiado en el mercado.

b.2) Cuando el Estado avala o garantiza el pago de la deuda, el tipo de interés correspondiente a la financiación recibida también es inferior al que habría conseguido en el mercado sin esa garantía especial; lógicamente, y de forma análoga al caso indicado con anterioridad, también habría que calcular el diferencial de intereses que correspondiese a esta situación.

b.3) El importe del principal de la deuda asumida por el Estado en el ejercicio, ya que tendría el

mismo tratamiento que una ayuda a la inversión.

b.4) Rentabilidad financiera que obtienen algunas empresas por el retraso en el ingreso de los impuestos recaudados (IVA, IRPF, cuotas de la seguridad social).

En la presentación de los resultados de las empresas públicas se difunden los datos económicos correspondientes al *holding* al que pertenecen, realizándose la compensación de resultados positivos con negativos dentro del citado *holding*. En consecuencia, el conocimiento de los resultados

negativos de las empresas públicas requiere un estudio individualizado de los estados financieros de cada una de las empresas públicas. Este aspecto se complica cuando muchas de estas empresas son cabeceras de otros grupos empresariales en los que también tienen empresas con pérdidas. No obstante, se analizarán las de mayor tamaño realizando una aproximación a la cuantificación del coste que representa para el Estado las empresas con pérdidas.

La forma de organización y presentación de la información del sector público empresarial no puede alterar la cuantificación del importe de las pérdidas del citado sector.

Como conclusión, se puede indicar que se están minusvalorando las pérdidas de las empresas públicas y que el resultado de las mismas debería presentarse con el detalle de los resultados positivos y los negativos, evitando las subvenciones cruzadas dentro del mismo grupo, incrementando considerablemente la transparencia en su información.

Frente a la clara evidencia aportada por la tendencia histórica, y dada la magnitud de las cifras reseñadas, toda política de contención del déficit presupuestario y de reducción del endeudamiento público será ineficaz si no se adoptan de inmediato medidas enérgicas que permitan eliminar progresivamente el «pozo sin fondo» en que se ha convertido el sector público empresarial español.

#### **IV. LA PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA**

##### **1. Motivación y objetivos de la privatización**

Resulta difícil exponer de una forma sistemática los argumentos a favor y en contra de la privatización de las empresas públicas, debido al fuerte componente político, geográfico y temporal que caracteriza dicho debate. De todas formas puede establecerse una clasificación genérica que agrupe los principales conceptos a considerar.

Una primera consideración hace referencia a los argumentos económicos que pueden esgrimirse en la defensa de dicha política. En este ámbito, la consecución de mejoras en términos de competitividad suele implicar una liberalización general de los mercados con el fin de dinamizarlos y de alcanzar una mayor eficacia.

En la misma línea se situaría el intento de garantizar un funcionamiento más eficiente del mercado suprimiendo ventajas no justificadas a favor del sector empresarial público, aplicando las mismas reglas del juego que ha de asumir el sector privado, enfrentándolas con las sanciones características del mercado: peligro de absorción, amenaza de quiebra...

También desde el punto de vista económico es preciso reconocer sus ventajas en términos de racionalización de carteras de activos (por parte de las empresas privatizadas) y reorganización de estrategias de inversión, profesionalizando al tiempo las estructuras directivas de las empresas públicas, habitualmente sometidas a los condicionantes políticos.

Desde el punto de vista del análisis financiero también exis-

ten argumentos en pro de la privatización. En su caso, la venta de activos pertenecientes a empresas públicas constituye una importante fuente de ingresos que puede ayudar de forma sustancial a la reducción de la deuda pública en circulación. Sin olvidar, que la privatización implica, al mismo tiempo, el recorte de los subsidios y subvenciones que estuvieran concediéndose a la empresa pública.

En términos más generales, los procesos de privatización permiten ampliar los mercados de valores, introduciendo una cantidad importante de nuevos inversores, y facilitando a las empresas un acceso más ágil y efectivo a los mercados internacionales de capitales.

No podemos olvidar la presencia en el debate de un fuerte componente ideológico, que representa un sentimiento creciente a favor de disminuir la participación del sector público en el ámbito económico, amparándose en factores tales como la libertad de elección del consumidor, la evitación de posiciones monopolísticas, e incluso la intención de fomentar un «capitalismo popular» permitiendo el acceso a la propiedad de los trabajadores y capas más amplias de la población.

Como consecuencia directa de estos argumentos se derivan una serie de objetivos de los procesos de privatización, cuya exposición nos permitirá posteriormente realizar una extrapolación de los argumentos generales al caso de la empresa pública en España.

- 1) Mejoras en la eficiencia del sistema.
- 2) Incrementar los fondos del Tesoro.
- 3) Ampliar el mercado de capitales.

1) *Mejoras en la eficiencia del sistema*

Para conseguirlo es preciso introducir un mayor grado de competitividad en las empresas, liberalizando el mercado, con el fin de conseguir una mayor eficiencia en las empresas privatizadas, ello exige que los bienes y servicios proporcionados expresen los costes reales, que las inversiones realizadas reflejen el coste real del capital, y que las decisiones empresariales se adopten al margen de condicionantes políticos.

Los derechos de propiedad, públicos o privados, prejuzgan el grado de eficiencia que pueda alcanzar la empresa, pero no garantizan de por sí mejoras en términos de eficiencia. En principio, la privatización de la empresa supone la desaparición de la diferencia gubernamental en ámbitos tales como fijación de precios, política de inversiones, discriminaciones en el servicio, etc. Al mismo tiempo, los controles sobre las empresas públicas suelen ser más débiles que en el caso de las privadas, lo que las dota de una mayor insensibilidad frente a las leyes de la oferta y la demanda. Si a esto sumamos la falta de implicación de directivos y trabajadores en la empresa, es evidente que lo más lógico es suponer un comportamiento menos eficiente por parte de las empresas públicas. Este efecto se plasma en un error metodológico del sistema consistente en que los centros de gestión fijan sus objetivos en función de los recursos que se les han asignado, en lugar de hacerlo a la inversa, como sería aconsejable.

A pesar de ello, el grado de competencia en el mercado y la efectividad de la política reguladora pueden tener una incidencia mayor que la naturaleza de la propiedad en el funcionamiento de la empresa. En este sentido,

para conseguir mejoras apreciables de eficiencia, las empresas privatizadas deberían actuar en mercados completamente liberalizados, en los que exista un grado elevado de competencia. En caso contrario, la sustitución de un monopolio público por otro privado no tiene por qué incrementar el bienestar social.

2) *Incrementar los fondos del Tesoro*

En la Actualización del Programa de Convergencia de julio de 1994 se proclama que el margen para seguir privatizando en España es relativamente escaso, y que no parece que puedan esperarse por la vía de las privatizaciones aportaciones espectaculares a los recursos públicos. Incluso si aceptamos esta afirmación, podemos completarla señalando que al menos podemos exigir que la carga presupuestaria del sector público empresarial sea decreciente.

Indudablemente, la capacidad de generar ingresos extraordinarios vía privatización es más factible en el caso de venta de empresas rentables que en el de las que presentan pérdidas. Se ha argumentado que vender empresas que generan beneficios equivale a renunciar a los dividendos futuros de las mismas, generando operaciones poco rentables a medio y largo plazo. Pero este planteamiento ignora el hecho de que la valoración de un activo productivo es equivalente al valor actual de la corriente de beneficios futuros esperados, que se calcula aplicando una tasa de descuento similar a la de la rentabilidad pasada de ese activo o a la de la rentabilidad esperada.

Desde un punto de vista financiero, si la valoración se realiza correctamente, sería indiferente mantener la propiedad o vender-

la, pues no se produciría alteración alguna en la cuantía patrimonial, sino únicamente un cambio de partidas, consistente en reducir el inmovilizado y aumentar el efectivo.

Si la liquidez generada por la venta de empresas públicas se destina a la amortización de deuda en circulación se originará una reducción de la carga financiera de la deuda pública. Dado que la rentabilidad por dividendo de las empresas públicas no supera, normalmente, el coste medio de la deuda pública, la venta de las mismas contribuirá de manera directa a la reducción del déficit público por la diferencia entre el menor coste de los intereses de la deuda y el menor ingreso por dividendos recibidos por el Estado.

Partiendo de la base de que existe libertad para llevar a cabo operaciones de compraventa, se puede justificar que ambas partes obtengan beneficios, en un marco de actuación que puede caracterizarse como un juego de suma positiva. Si el comprador de la empresa considera que puede gestionar los activos empresariales mejor que el sector público, esperará unos beneficios más elevados y estará en condiciones de ofrecer un precio superior a la valoración del propietario inicial, mejorando las expectativas de ambas partes.

Además, la existencia de beneficios en determinadas empresas públicas no es argumento suficiente para situarlas al margen de los proyectos de privatización, puesto que, siempre que el coste de la deuda pública sea superior a la tasa de rentabilidad que se obtiene de las mismas, una correcta privatización supondrá una mejora en términos de financiación pública. En la misma línea puede argumentarse que un proceso de privatización no sólo puede generar ingresos directos para

el Tesoro sino que también reduce la necesidad de financiación del mismo, al eliminar un volumen importante de subvenciones corrientes y de capital.

Por si esto fuera poco, en caso de conseguir una mayor eficiencia en las empresas privatizadas se generará una corriente adicional de ingresos tributarios a través del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Lógicamente, las ventajas del proceso se producirán si los recursos generados se aplican a la amortización de deuda pública o a la inversión productiva, ya que si su destino es la financiación del gasto corriente, estaríamos en presencia de un fenómeno que Lord Stockman calificó como «vender la plata de la familia para pagar al servicio». Si bien es cierto que en última instancia el déficit público se convierte en deuda, lo que supone que la reducción del déficit corriente es equiparable a la amortización de deuda, si no se otorga prioridad a la contención del déficit, las privatizaciones sólo servirán para aplazar el problema y no para resolverlo, hasta el momento en el que se hayan enajenado todas las empresas públicas.

Conceptualmente, desde el punto de vista del análisis económico, la privatización de una empresa pública que, en definitiva, supone la venta de un activo financiero, sólo implica cambiarlo por otro activo (metálico), sin presentar incidencia alguna en la distribución de la renta ni en la inversión. En este sentido se pronuncia el Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC).

Se alega en ocasiones que el coste de sanear empresas públicas para venderlas es una transferencia innecesaria de recursos al sector privado, ya que éste es-

tá en condiciones de conseguir rendimientos interesantes a través de mejoras en la eficiencia. Sin embargo, de acuerdo con lo que hemos comentado anteriormente, el propietario privado, según las mejoras esperadas con su gestión, puede pagar por la empresa un precio superior al valor que ésta tiene para el sector público, de manera que si el coste del saneamiento es inferior al mencionado incremento de precio, la operación sigue siendo rentable para el sector público.

### 3) Ampliar el mercado de capitales

Con un proceso de privatizaciones no sólo se refuerza el mercado de capitales permitiendo el acceso al mismo de nuevos inversores, en la línea de fomentar un capitalismo popular, sino que al facilitar el acceso a la propiedad empresarial de amplias capas de la población se puede conseguir sensibilizar a los contribuyentes de las implicaciones de la estabilidad y el crecimiento económico, mejorando su actitud frente al sector empresarial y al mercado en general.

Puede argumentarse que si la oferta de participaciones se realiza a precios inferiores al valor de mercado se está produciendo una transferencia de recursos desde el conjunto de contribuyentes hacia el grupo de nuevos propietarios. No obstante, en las ofertas públicas de venta de acciones sin restricciones de acceso y con límites máximos por persona, esta crítica carece de base incluso aunque se ofrezcan paquetes accionariales en condiciones especiales para los trabajadores de la empresa.

Recapitulando podemos decir que existen argumentos suficientemente sólidos para defender la política de privatizaciones como una alternativa de máximo interés

en la actual coyuntura económica. Desde un punto de vista estrictamente económico, las ventajas de la privatización se pueden resumir en su aportación a la mejora de la *eficiencia* ya comentada, en las mejoras en términos de *equidad*, eliminando privilegios especiales para las empresas públicas, y en términos de *neutralidad*, al garantizar una mayor transparencia y una menor distorsión en el funcionamiento del mercado.

Desde un punto de vista financiero, la privatización permite una *reducción del déficit público* (por el diferencial entre el coste de la deuda y los ingresos por dividendos) y de la eliminación de las partidas de gasto presupuestario destinadas al apoyo de la empresa pública.

Con independencia de la valoración realizada, si se desea conseguir que la privatización garantice los efectos positivos esperados, es preciso que respete una serie de condiciones esenciales:

a) Las empresas privatizadas deben actuar en mercados completamente liberalizados que garanticen un grado elevado de competencia impidiendo que el proceso derive en una mera transición del monopolio público al privado. Hay que garantizar que las ventajas derivadas del proceso se repartan de forma equitativa entre los distintos agentes implicados: obtención de resultados positivos por parte de los propietarios del capital, mejoras en la eficiencia, en la provisión de los bienes de servicios para los consumidores, y disminución de la presión fiscal para los contribuyentes en general, posibilitada por la reducción del déficit presupuestario.

b) El procedimiento de privatización debe ser ordenado y transparente, y orientarse a la consecución del mejor precio po-

sible dadas las circunstancias de la economía.

c) El establecimiento del calendario de privatizaciones es una cuestión de la máxima importancia, particularmente en el caso de empresas con pérdidas, ya que un retraso generará un incremento del gasto público y un deterioro adicional en el valor de sus activos.

d) Es necesario que el proyecto privatizador se presente de forma que pueda evitar los movimientos de grupos de presión que se puedan oponer a medidas orientadas a mejorar el bienestar común en nombre de intereses específicos.

e) Generalizando, para que la privatización tenga éxito es indispensable que sea asumida de forma clara y decidida por las autoridades políticas y que consiga el apoyo mayoritario de la opinión pública frente a políticas alternativas.

## **2. Fórmulas de privatización**

Aunque teóricamente es posible identificar numerosas modalidades de privatización, es posible dividirlas en tres grandes grupos:

- 1) Liberalización o desregulación.
- 2) Transferencia de activos del sector público al privado.
- 3) Franquicias y contrataciones externas para la provisión de bienes y servicios.

### **1) Liberalización o desregulación**

Es la técnica de más amplio alcance que se puede utilizar para introducir al sector privado en el ámbito de actuación del sector público, y al mismo tiempo se configura como el más simple de todos los medios posibles. En tér-

minos generales, su aplicación consiste en derogar toda la normativa legal que impida al sector privado competir con el monopolio estatal. La desregulación no consiste únicamente en suprimir regulaciones existentes, sino que también exige establecer una nueva normativa que modifique las condiciones de competencia de los mercados en cuestión, centrándose específicamente en la remoción de las barreras a la entrada en el mercado.

Si el mercado liberalizado es perfectamente competitivo, no existen dudas de que como consecuencia de la desregulación se producirán mejoras sustanciales en materia de eficiencia en la asignación de los recursos. Si, por el contrario, el mercado afectado se puede considerar fundamentalmente como no competitivo la situación varía. En principio, este sería el caso característico de la existencia de un monopolio natural, en el cual la provisión del bien o servicio, al menor coste posible, exige la existencia de un único oferente (energía, telecomunicaciones...). Sin embargo, aunque el monopolio puede garantizar la eficiencia en la producción, no puede garantizar la eficiencia en la asignación de los recursos. Este argumento se ha utilizado para defender la regulación como instrumento de cara a la consecución de una asignación eficaz de los recursos.

Este argumento ha sido cuestionado abiertamente por Baumol y otros autores, señalando que la desaparición de las barreras de entrada en el mercado garantiza un comportamiento socialmente deseable incluso en casos de monopolio natural, siempre que pueda demostrarse que el monopolio es «perfectamente atacable». En esta situación, si los precios se elevan por encima de los costes el monopolio se hace vulnerable a entradas en el mercado.

Como señalan Domberger y Piggott, el equilibrio de un mercado perfectamente atacable significa que un monopolista natural sólo obtendrá los beneficios normales. La consecuencia política de esta teoría es que la remoción de las barreras artificiales a la entrada es un instrumento más útil que la reglamentación para limitar el monopolio natural.

Todo ello es compatible con la eficiencia en el sistema de determinación de precios y con la asignación eficiente de los recursos, lo que lleva también a Baumol a señalar que el instrumento más eficaz de intervención en estos casos consiste en retirar las barreras que obstaculizan la entrada en el mercado a nuevas empresas.

Adicionalmente conviene advertir que en numerosas ocasiones la regulación beneficia más a la empresa regulada que al interés público, generándose lo que Stigler denomina «captura reglamentaria». Además, la regulación suele responder a los intereses de grupos de presión, desalentando la innovación y manteniendo un nivel de costes superior al estrictamente necesario.

En cualquier caso, hay que aceptar que en presencia de externalidades (televisión, radio...) la intervención reguladora del Estado puede ser necesaria de cara a su internalización, con lo que paradójicamente se crea una nueva regulación como consecuencia de un programa de desregulación.

### **2) Transferencia de activos del sector público al privado**

La venta de activos de las empresas públicas suele ser, en general, el instrumento más utilizado en los programas de privatización y se plasma en un traspaso de dichos activos al sector

privado, relajando mínimamente la protección legal frente a la competencia. Existen diversas fórmulas para articular este procedimiento:

a) *Venta directa de la empresa*: la más simple de las alternativas de privatización y, por lo tanto, una de las más utilizadas, consiste en la venta directa de la empresa pública a un inversor privado. Ello permite que el proceso se resuelva mediante una negociación directa entre ambas partes, lo que la dota de un elevado grado de claridad, precisión y efectividad, al llevarse a cabo fundamentalmente entre profesionales. Teniendo en cuenta además que una negociación de este tipo permite ajustar el precio al valor real o potencial de la empresa.

b) *Oferta pública de acciones*. Esta fórmula de privatización es la más utilizada en la actualidad por parte de los países industrializados. Normalmente, y al margen de los objetivos puramente económicos, esta estrategia persigue el objetivo de promover un «capitalismo popular», cuya finalidad consiste en crear importantes grupos de interés favorables a la privatización y evitar una excesiva concentración del capital.

Sin embargo, esta técnica presenta una serie de dificultades importantes derivada de su propia caracterización. En primer lugar, resulta extremadamente difícil realizar una oferta pública de empresas con dificultades financieras importantes. Por otro lado, si la empresa a privatizar disfruta de una posición de monopolio, hay que tener en cuenta que su privatización supone de forma automática una reducción en los ingresos del Estado. En definitiva, para garantizar la plena efectividad de esta fórmula es preciso tener en cuenta tres factores: el tamaño de la empresa, su situación financiera y el grado de monopo-

lio que ejerza en el mercado. Si la empresa es de una gran magnitud, no presenta problemas financieros y no disfruta de una situación monopolística, la oferta pública es un sistema de privatización muy recomendable.

Desde el punto de vista operativo, la oferta pública admite dos modalidades: oferta de venta de acciones a un precio determinado y venta de acciones mediante subasta. Si se escoge el primer procedimiento, es necesario determinar el precio del título, ya que habitualmente las acciones que se ofrecen a la venta carecen de un equivalente privado a partir del cual poder deducir su valor de mercado. La determinación correcta del precio de venta es muy importante, ya que si se fija demasiado alto es probable que los aseguradores se queden con un gran número de acciones sin vender, mientras que si se fija demasiado bajo la emisión puede ser sobrepasada, pero comprometiendo la efectividad financiera de la operación. Ante la duda resulta aconsejable buscar una valoración no excesivamente elevada, puesto que los problemas que conlleva revisten menos gravedad.

En cualquiera de los dos casos, el proceso de promoción de la oferta pública reviste una gran significación en el éxito de la operación, por lo que se recomienda un estudio detallado de los potenciales compradores, el calendario de la oferta y la presentación de la misma.

c) *Venta de activos públicos reales*. Es un procedimiento relativamente rápido y sencillo. Esta fórmula consiste en la venta de determinados activos públicos a través de un procedimiento de licitación.

Desde el punto de vista técnico, este procedimiento presenta

pocas dificultades, aunque hay que tener en cuenta los factores que mencionábamos en el punto anterior. Con independencia del tamaño, situación financiera y posición en el mercado, la venta de activos públicos permite su aplicación a un marco más amplio de empresas, y además posibilita la entrada de participaciones minoritarias en éstas, hecho que suele ser bastante habitual en estos casos.

d) *Incrementos de capital no suscrito*. Una fórmula alternativa para permitir el acceso a la propiedad de la empresa al capital privado consiste en realizar ampliaciones de capital no abiertas a la suscripción para la mayoría del público accionista. Se justifica esta idea en virtud de la carencia de recursos financieros de los posibles compradores.

El primer problema asociado a este mecanismo consiste en determinar el precio de los activos. Aunque éste se fije en función del incremento de capital y en el porcentaje suscrito por el inversor privado, se corre el riesgo de subvalorar la empresa fijando un precio excesivamente bajo para la transferencia, peligro característico de las empresas públicas insuficientemente capitalizadas. En este caso, el incremento de capital presenta un alto valor relativo (comparándolo con el capital inicial) y un bajo valor absoluto (comparándolo con las aportaciones financieras). En otras palabras, una baja capitalización de la empresa conduce a una participación en la propiedad de ésta para el sector privado, superior al incremento de capital suscrito.

Desde otro punto de vista, aunque en teoría estas ampliaciones suponen una transferencia de propiedad (parcial) de la empresa pública al sector privado, sin que exista contraprestación financiera para el Tesoro, la aportación de

capital del inversor privado facilita la recapitalización de la empresa y posibilita un impulso en la política de inversiones para el desarrollo, reduciendo la necesidad de acudir a subvenciones estatales, aliviando el impacto sobre los presupuestos públicos.

### 3) *Franquicias y contrataciones externas para la provisión de bienes y servicios*

Desde una perspectiva más genérica a la que hemos utilizado hasta ahora, es posible contemplar la privatización no como una mera transferencia de la propiedad de la empresa pública al sector privado, sino de privatizar la propia actividad de la empresa pública. En este sentido, se puede conseguir una privatización contratando con empresas privadas la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, que el sector público se convierte en contratante, limitándose a garantizar la provisión de determinados bienes y servicios que serán producidos por la empresa privada.

La función del sector público, en estos casos, parte de la revelación de la demanda de bienes y servicios públicos expresada socialmente, establece los procedimientos de contratación, inspecciona la producción realizada por las empresas privadas, y satisface los pagos correspondientes a los contratistas.

De esta manera se respeta la soberanía pública en cuanto a las decisiones de provisión, mejorando la eficiencia de la producción al encargársela al sector privado.

La decisión de poner en marcha un programa de estas características depende fundamentalmente del análisis comparativo de los costes entre la provisión pública o privada de la prestación del servicio. Esta práctica se ha

visto sometida a diversas críticas: las mejores condiciones económicas que puede ofrecer la empresa pública al no estar sometida al principio del beneficio, el exceso de confianza en los presupuestos públicos, y la subvaloración de los costes económicos reales de la provisión pública.

En contra de esta postura, los estudios empíricos disponibles demuestran que los precios ofrecidos por los contratantes privados son inferiores, que los presupuestos oficiales son meros documentos contables que sólo reflejan parcialmente la realidad económica, y que los costes reales de la provisión pública son superiores a los teóricamente existentes.

Como en cualquier proceso de contratación, pueden establecerse diversas técnicas para seleccionar al contratista. En condiciones normales, y si el mercado de proveedores es suficientemente amplio, la técnica más apropiada es la licitación competitiva, aunque en determinadas ocasiones se puede justificar la fórmula de contratación directa (por razones técnicas, de seguridad...).

Un elemento esencial para garantizar el buen funcionamiento de la contratación reside en detallar de forma precisa y comprensible las especificaciones de los términos del contrato, con la finalidad de incrementar el número de licitadores y de evitar adjudicaciones poco claras.

Simultáneamente, es imprescindible llevar a cabo una supervisión sistemática del cumplimiento del contrato una vez se haya firmado.

En resumen, si se respetan estos requisitos, la contratación pública, al margen de su impacto privatizador, genera un grado mayor de competencia en el mercado con las correspondientes mejoras en términos de eficiencia.

Una alternativa a la contratación pública como instrumento de privatización consiste en la concesión (normalmente con carácter exclusivo) de la prestación de un servicio público a una entidad privada. La concesión de franquicias supone otorgar derechos de venta o de distribución de bienes y servicios a un único productor privado, durante un período determinado de tiempo y con precios regulados por las autoridades públicas. Este procedimiento se asemeja al de contratación pública ya que el Estado es el contratante y una empresa privada es la productora. No obstante, mientras que en el caso de la contratación el sector público paga al productor por los bienes y servicios contratados, en la franquicia es el consumidor el que paga al productor por los bienes o servicios prestados.

En principio, la franquicia fue concebida como un mecanismo destinado a introducir la competencia para el mercado cuando la competencia dentro del mismo no era posible ni deseable. Por lo tanto, los monopolios naturales son candidatos especialmente adecuados para la concesión de licencias. La franquicia presenta además la ventaja añadida de resolver adecuadamente el problema de falta de información que posee la entidad reguladora en el caso del monopolio. Dicha carencia de información puede superarse a través de un mecanismo de subasta en el que participen las empresas que aspiren a la licencia, que con toda seguridad poseerán una información suficiente sobre las condiciones del mercado.

El primer planteamiento del sistema de franquicia fue enunciado por Chadwick en 1859, aunque sólo se consideró como una alternativa real a los procesos de regulación a partir de su reformulación por Demsetz en

1968, denominándose convencionalmente procedimiento Chadwick-Demsetz. En su modalidad básica, la competencia tiene lugar a través de la subasta del contrato de franquicia, siendo ganador el concursante que ofrece un precio de oferta mínimo en la provisión del servicio (es decir, el que se compromete a ofrecer el bien o servicio a un precio más bajo por unidad).

Siempre que la subasta sea plenamente competitiva, el procedimiento Chadwick-Demsetz provoca que los beneficios esperados por el productor se reduzcan hasta alcanzar los que se darían a un nivel normal de competencia, generando para el comprador unos precios iguales a los costes unitarios de producción. A través de este procedimiento pueden evitarse las ineficiencias en la determinación de los precios provocadas por el monopolio natural.

Un mecanismo de adjudicación alternativo para la franquicia, y de hecho el más sencillo, consiste en realizar la subasta garantizando el contrato a aquel concursante que ofrezca un capital máximo por la franquicia. Obviamente, en este supuesto la concesión de la licencia confiere al productor el derecho a actuar como monopolista, de manera que, previsiblemente, las ofertas de la subasta reflejarán las expectativas de los concursantes con respecto a la corriente descontada de rentas monopolísticas durante el período de vigencia del contrato.

Este sistema, denominado como subasta de las rentas del monopolio, proporciona al sector público unos ingresos mediante la transferencia, al menos parcial de los beneficios futuros esperados de la franquicia del concesionario al subastador. Por el contrario, y a diferencia del supuesto anterior, la recuperación por parte del sector público de los beneficios ex-

traordinarios del monopolio se consigue a expensas de un sacrificio en la eficiencia de la asignación de los recursos.

Por todo lo dicho hasta ahora, es fácil apreciar que la concesión de franquicias está particularmente indicada en aquellas circunstancias en las que el sector público desea ejercer un control estricto sobre las características del producto o servicio a suministrar, o en aquellos casos en los que la financiación se realice a través de subvenciones gubernamentales (por ejemplo: líneas aéreas, transportes urbanos, etc.). Puede afirmarse que la franquicia es un sistema que posibilita al mismo tiempo la consecución de mejoras importantes en términos de eficiencia y de competitividad, siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones esenciales.

En primer lugar, la subasta ha de ser plenamente competitiva, hecho que puede ser difícil garantizar en sectores importantes, en los cuales pocas empresas tienen capacidad real para hacerse cargo de la provisión de los servicios subastados. En segundo lugar, es preciso que los términos contemplados en el pliego de condiciones del contrato puedan especificar con precisión y claridad los servicios requeridos y las características de la oferta. Esto último puede ser difícil de conseguir en sectores de tecnología punta, sujetos a rápidas innovaciones, que pueden dificultar enormemente la especificación de los términos del contrato.

Un tercer aspecto a considerar reside en determinar la duración óptima del contrato atendiendo a las necesidades de la concesión y a las propias características del mercado. Mientras que el sector público tiende a huir de concesiones excesivamente dilatadas en el tiempo (para cubrirse de hipó-

téticas mejoras en el mercado), los contratos excesivamente cortos no resultan interesantes para los licitadores privados, siendo necesario encontrar un difícil punto de equilibrio.

Por último, no hay que olvidar que la efectividad del procedimiento está directamente relacionada con el cumplimiento del contrato. Esto supone la necesidad de establecer una regulación o reglamentación mínima para controlar la actuación del concesionario. Este hecho no tiene por qué resultar problemático si el cumplimiento es satisfactorio, pero se pueden presentar serios problemas cuando el rendimiento de los concesionarios no alcance el nivel mínimo exigido.

### **3. Valoración general de los métodos de privatización**

En primer lugar, hay que aclarar que los métodos propuestos representan fórmulas alternativas para conseguir distintos objetivos, y que, en consecuencia, se pueden utilizar de forma independiente o asociada a otros. La política de privatización óptima se articulará a partir de una selección de instrumentos adecuados a las características de los mercados y a los objetivos a maximizar.

La liberalización o desregulación del mercado puede garantizar importantes mejoras de eficiencia, sin recurrir a una transferencia de la propiedad de las empresas públicas. La evidencia empírica demuestra que estas ventajas son especialmente importantes cuando la empresa pública opera en un mercado altamente regulado o protegido.

La transferencia de activos del sector público al privado, mediante procedimientos de venta de las acciones o activos de la empresa

**ESQUEMA 2  
INSTRUMENTOS DE PRIVATIZACIÓN**

INSTRUMENTOS	EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN	EFICACIA ECONÓMICA	INGRESOS FISCALES	OBSERVACIONES
1.1. Venta de activos (de monopolios)	No	Sí	Sí	Se requiere una estructura reguladora para controlar los abusos monopolísticos
1.2. Venta de activos (de empresas en los mercados competitivos de productos)	Sí	Sí	Sí	
2. Liberalización (con venta de activos)	Sí. Siempre que el mercado sea competitivo o atacable	Sí	Sí. Pero menos que en 1.1. si se cree que el dominio del beneficiado sea efímero	
2.2. Liberalización (sin venta de activos)	Sí. Siempre que el mercado sea competitivo o atacable	Sí. Siempre que las pérdidas económicas no estén aseguradas por el sector público	No	
3.1. Concesión de franquicia (subasta Chadwick-Demsetz)	Sí. Siempre que la subasta sea competitiva	Sí. Sujeto a que el contrato sea compatible con los incentivos	No	Administración de la franquicia necesaria para controlar y hacer cumplir los contratos
3.2. Concesión de franquicia (subasta de las rentas del monopolio)	No	Sí	Sí	

Fuente: S. Domberger, J. Piggott (1986)

pública, resulta aconsejable a no ser que la evidencia disponible establezca una mayor eficiencia de la empresa pública en el mercado considerado. Sin embargo, si la privatización mediante venta de activos no va acompañada de una liberalización del mercado correspondiente, esta medida puede generar efectos negativos, ya que la empresa seguirá estando protegida de la competencia, y al mismo tiempo podrá evitar las directrices gubernamentales orientadas a la satisfacción de objetivos sociales.

La franquicia es un instrumento especialmente adecuado para la privatización, cuando el mercado considerado sea eminente-

mente monopolístico, y cuando el sector público desee mantener el control sobre la producción y el precio de mercado (líneas aéreas, transporte, etc.).

La valoración anterior se aplica especialmente al caso de la privatización de las empresas públicas comerciales. No obstante, es posible extrapolar dichas conclusiones al ámbito de la privatización de bienes y servicios no comerciales de producción pública. Incluso, es posible que los beneficios sean superiores en estos casos, ya que en principio los incentivos a la eficiencia deben ser más pequeños en las empresas públicas no comerciales que en las comerciales (por ejemplo: ser-

vicios en hospitales públicos, conservación de centros de enseñanza, transportes oficiales, etc.).

También es preciso recordar, que el término «privatización» se ha utilizado en el presente estudio en el sentido más amplio de la palabra, que podríamos resumir como la aplicación de diversas alternativas políticas destinadas a incrementar el ámbito de actuación del sector privado a expensas del sector público.

Un resumen de los efectos de los instrumentos de privatización se ofrece en el esquema 2, en el que a nivel general se realiza una valoración de la medida en que las diferentes alternativas satisfa-

cen la eficiencia en la asignación de recursos, la eficacia económica y la contribución a los ingresos presupuestarios.

#### **4. Impacto presupuestario de las privatizaciones**

Una de las cuestiones más polémicas relativa a los procesos de privatización hace referencia a la adecuada contabilización de las operaciones y a su impacto financiero en términos de contabilidad pública y de presupuestos generales.

Siguiendo a Barea y Dizzy (1995), cuando el Estado posee directamente las acciones de una empresa pública que se privatiza, el beneficio o pérdida que genere la operación no tiene incidencia sobre el déficit público en términos de contabilidad nacional, considerándose como una operación de la cuenta financiera que afectara a la rúbrica de «acciones y otras participaciones» (F.60), en aplicación del principio contable del Sistema Europeo de Cuentas que establece que «cuando un activo financiero se transfiere o se liquida, su valor incluye, sin separarlo, el beneficio o la pérdida que resulte de esta operación, en relación con los flujos de adquisición o creación de dicho activo financiero».

El importe de la privatización dará lugar a un cambio en los activos financieros del Estado, debiendo contabilizarse en su totalidad como una variación negativa de activos financieros (acciones), que producirá simultáneamente, una variación positiva del disponible, careciendo de efecto sobre el saldo de la cuenta de capital (capacidad o necesidad de financiación), con lo que la operación no altera el déficit público. El interés de dicha operación reside en la posibilidad de que los fondos

obtenidos por la enajenación de un activo financiero se destinen a rebajar un pasivo financiero, en particular la amortización de la deuda pública para disminuir el saldo vivo de deuda en circulación. Al mismo tiempo, si se destina el importe de las privatizaciones a amortizar deuda en circulación, disminuirán los intereses correspondientes a la deuda amortizada, lo que permitirá reducir el déficit público.

En el caso de que la privatización se efectúe a través de entes públicos distintos del Estado (INI, INH, etc.), la aplicación de los principios del SEC llevaría a no contabilizar su resultado en las cuentas del *holding* correspondiente, en las que sería preciso reflejar una disminución de activos financieros (acciones de la empresa privatizada) y un aumento de otros activos financieros (efectivo o depósitos), sin que se genere valor añadido ni distribución de rentas. En este caso, no es posible contabilizar el ingreso de los *holding* en el Estado por el beneficio de la privatización como una operación de «dividendos y otras rentas distribuidas por las empresas» (R44), ya que ello supone un encubrimiento de la verdadera naturaleza económica de la operación, que conduce a una disminución artificial del déficit público.

De acuerdo con Barea y Dizzy (1995), la entrega de fondos al Estado por el *holding* supone una variación negativa en los activos financieros que el Estado tiene sobre el *holding*, compensada con un aumento en el efectivo. Por su parte, para el *holding* supone una disminución en efectivo y una variación negativa en los pasivos financieros que tiene con relación al Estado. Como la operación no afecta a la cuenta de renta, carece de efectos sobre la necesidad de financiación del sector público.

En España se intentó incentivar las privatizaciones de empresas públicas a través de empresas interpuestas (por ejemplo Argentario mediante la sociedad estatal Patrimonio I). Este sistema de contabilización de las plusvalías obtenidas por la privatización de empresas públicas suponía desvirtuar la imagen fiel de la actividad económica, minusvalorando la necesidad de financiación de las administraciones públicas, lo que conduce a una disminución artificial del déficit difícilmente sostenible a medio y largo plazo.

En resumen, la privatización de empresas públicas no reduce directamente el déficit público, aunque puede contribuir a hacerlo si los recursos obtenidos se destinan a amortizar deuda pública, teniendo en cuenta que en este caso sería preciso privatizar primero aquellas empresas cuya rentabilidad fuese inferior al coste del interés de la deuda pública, más la prima de riesgo del sector en el que actúan, lo que exige un plan detallado de privatizaciones que permita valorar adecuadamente cada caso.

#### **V. PROPUESTAS DE REFORMA PARA LA EMPRESA PÚBLICA**

Atendiendo a la realidad actual y a los problemas observados en el funcionamiento de la empresa pública en España, se alcanza de inmediato una conclusión: la estructura vigente del sector público empresarial, su regulación y sus procedimientos de gestión resultan poco adecuados para enfrentarse a los retos que la economía española tiene establecidos a corto y a largo plazo, por lo que es urgente llevar a cabo una importante reforma en el sector de las empresas públicas, inscrita en un proyecto general de modernización del sector público.

En una primera aproximación, y asumiendo las carencias propias de dicho enfoque, consideramos que la citada reforma debería contemplar las siguientes cuestiones:

1. La situación actual del sector público empresarial es del todo insostenible, debido a las cuantiosas cargas que representan para los Presupuestos, totalmente incompatibles con la imperiosa necesidad de reducir el déficit público para conseguir el cumplimiento de las condiciones de convergencia.

2. La normativa comunitaria establece, como criterio general, que las empresas públicas deberán asumir el principio de neutralidad, recomendando un tratamiento similar para empresas públicas y privadas, desde la definición de sus objetivos a sus actividades económicas y financieras, ajustando su comportamiento a las reglas de mercado y, al mismo tiempo, sometándose a estrictas normas de control comunitario.

3. En el ámbito de las empresas públicas concurrenciales, esta política implica incrementar su grado de independencia con respecto a la Administración, limitando los controles públicos y las ayudas estatales. Las empresas públicas deberán asumir los riesgos del mercado, incluyendo los financieros, sin el manto protector de subvenciones, ayudas a la inversión, avales o autorización de endeudamiento.

4. La plasmación de los criterios anteriores implica, necesariamente, la desaparición del principio de indefectibilidad, sometiendo a las empresas a la normativa mercantil común, llegando incluso a la posibilidad de quiebra.

5. Las empresas concurrenciales cuya rentabilidad sobre fondos propios supere al coste de la deuda pública a medio/largo plazo no suponen una carga presupuestaria, por lo que sólo sería recomendable su privatización frente al objetivo de reducir la necesidad de endeudamiento público.

6. Las empresas concurrenciales cuya rentabilidad sea inferior a la citada, deberían privatizarse, ya que resultaría más rentable dedicar tales recursos a amortizar deuda pública, estimando, en su caso, la conveniencia de capitalizar al máximo la operación.

7. En las empresas de prestación de servicios públicos, es preciso evaluar las posibilidades de crear mercados competitivos en los distintos sectores específicos o, en su caso, para que el servicio sea objeto de concesión, evitando los inconvenientes propios del monopolio.

8. Si bien es cierto que la introducción de competencia en los servicios públicos comercializables puede generar ciertas ineficiencias, también las causa el régimen de monopolio estatal. En este sentido, conviene tener en cuenta que los costes de eficiencia afectan en el primer caso a los agentes implicados (accionistas, trabajadores,...) mientras que en el segundo caso los pagamos entre todos. En tal caso, es indudable que el sector privado genera unos incentivos superiores a favor de la eficiencia.

#### NOTAS

(1) Este trabajo está basado en una investigación realizada por los profesores JOSÉ BAREA y M.ª TERESA BAREA para la Comisión Científica Internacional de la Empresa Pública, del CIRIEC Internacional.

(2) En este sentido, puede verse STIGLITZ (1993).

(3) Sobre esta cuestión pueden verse las aportaciones al Seminario *L'approche économique du service public dans l'Union Européenne*; 1994, en especial, las de los profesores Helmut COX, Bernard THIRY y Giuseppe BOGNETTI.

(4) Sobre esta cuestión, puede verse: Centre Européen des Entreprises Publiques (1995).

(5) Un análisis de esta cuestión puede verse en THIRY y VANDAMME, eds. (1995).

(6) Cita tomada de STIGLITZ (1993).

#### BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO, G., y LÓPEZ DE CASTRO, L. (1995), «Coste y financiación privilegiada de las empresas públicas en España», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 16.

BAREA, J., y DIZZY, D. (1995), *¿Está el Estado español en quiebra?*, Ediciones Encuentro, Madrid.

CENTRE EUROPÉEN DES ENTREPRISES PUBLIQUES (1995), *Europe, concurrence et service public*.

COLM, G. (1948), «Why public finance?», *National Tax Journal*, septiembre.

COMMISSION SCIENTIFIQUE ENTREPRISES PUBLIQUES. CIRIEC INTERNACIONAL (1994), *Séminaire: L'approche économique du service dans l'Union Européenne*.

DOMBERGER, S., y PIGGOTT, J. (1986), «Privatization policies and public enterprise: a survey», *Economic Record*, junio.

MONNIER, L. (1992), *Entreprises publiques et marché unique*, CIRIEC, Labor, Bruselas.

RUIZ CAÑETE, O. (1993), «Nuevas perspectivas para la empresa pública: el marco comunitario y el desafío del mercado único», *Hacienda Pública Española*, n.º 126, páginas 129-144.

SAPPINGTON, D., y STIGLITZ, J. E. (1987), «Information and regulation», en BAILEY, E. (ed.), *Public regulation*, Londres, MIT Press.

STIGLITZ, J. E. (1992), «Replanteamiento del papel económico del Estado: bienes privados suministrados públicamente», Conferencia inaugural del curso escolar 1992-93 en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

— (1993), *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Primera edición en inglés: *The economic role of the state* (1989).

THIRY, B., y VANDAMME, J. eds. (1995), *Les entreprises publiques dans l'Union Européenne: entre concurrence et intérêt général*, Paris, A. Pedone.

## Resumen

La presente contribución se dirige a estudiar la situación actual de la empresa pública en España, analizando las causas que provocan su comportamiento poco eficiente, y ofreciendo una primera aproximación global sobre las medidas que sería preciso adoptar para llevar a cabo una reforma de la empresa pública encaminada a reducir el inmenso lastre que representa para las finanzas públicas.

El estudio se inicia con el análisis del papel que se otorga a las empresas públicas en el marco del mercado único europeo, trazando una distribución fundamental entre las empresas que actúan en régimen de mercado (empresas públicas concurrenciales) y aquellas que, actuando en régimen de monopolio, gestionan servicios de interés económico general.

El segundo bloque del artículo se centra en la empresa pública española, desarrollando previamente un breve análisis teórico basado en la concepción tradicional de la empresa pública, que nos permita valorar la realidad observada en España y adecuar las soluciones propuestas. A continuación, se realiza un repaso sobre las grandes cifras del sector público empresarial español, y su composición actual.

En el tercer bloque se estudia el fenómeno de las privatizaciones de empresas públicas, considerando sus objetivos económicos, las principales fórmulas sugeridas por la doctrina y la práctica, así como su impacto presupuestario.

Por último, se recogen una serie de propuestas generales, orientadas a la realización de una reforma global y profunda de la empresa pública en España, de acuerdo con las prioridades más acuciantes de nuestra economía.

*Palabras clave:* empresa pública, España, Unión Europea, concurrencia, interés económico general, eficiencia, monopolio, privatización.

## Abstract

This paper studies the present situation of the public enterprises in Spain, by analysing the reasons which make them perform more poorly in terms of efficiency, and providing a first global approach to the measures needed to improve public enterprises in a way that could stop them from having a damaging effect on public finances.

The study starts analysing the role given to public enterprises in the framework of the European Market, drawing a fundamental distribution amongst those which provide market goods (public enterprises which enter the competitive market), and those which, acting as monopolies, manage services of general economic interest.

The second section in this paper focuses on the Spanish public enterprise, previously developing a brief theoretical analysis based on the traditional conception of public enterprise, that shall allow us to assess the situation observed in Spain and make suitable the suggested solutions. Next, a brief review is carried out on the main accounting figures of the Spanish public enterprises, and their current structure.

On the third section, the phenomenon of public enterprises' privatization is studied, considering their economic objectives, the main ways to perform them suggested by both theoretical and practical studies, as well as their budgetary incidence.

Finally, it gives a series of general suggestions, aimed at making a deep and global reform of the public enterprise in Spain, in accordance with the most urgent priorities of our economy.

*Key words:* public enterprise, Spain, European Union, competition, general economic interest, efficiency, monopoly, privatization.

*JEL classification:* H82, H42, H11.