

UN SIGLO DE EVOLUCIÓN Y CAMBIOS EN LA EMPRESA PÚBLICA ESPAÑOLA

Francisco Comín

*Catedrático de Historia Económica
Universidad de Alcalá*

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende analizar la evolución de la empresa pública en España en el siglo XX y consta de cuatro secciones. En la primera se describen brevemente los ciclos de la empresa pública en España. En la segunda se examina la tímida recuperación de la empresa pública en el primer tercio del siglo XX. En la tercera se estudia la expansión y consolidación de la empresa pública durante el franquismo. En la cuarta sección se describe la situación del sector público empresarial durante la democracia, separando en dos subsecciones las dos fases de privatización: la primera (sección 5.1) ejecutada por los gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) entre 1985 y 1995 y la segunda (sección 5.2) llevada a cabo por el gobierno del Partido Popular (PP), desde junio de 1996. Cierran el trabajo unas breves conclusiones¹.

2. LOS CICLOS DE LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA

En la historia de la empresa pública en España se distinguen las mismas cinco etapas que en Europa que, a grandes rasgos,

(1) En aras de la simplicidad he reducido al mínimo imprescindible las notas a pie de página. La razón es que las secciones 1, 2, 3 y 5.1 son una reelaboración muy resumida y actualizada de Comín (1996c) y del capítulo 6 de Comín (1996b); por otro lado, la sección 5.2 es un adelanto, muy sintetizado, del último capítulo de un libro que estoy acabando en colaboración con Pablo Martín Aceña sobre las privatizaciones de la empresa pública industrial en España, que publicará la Fundación Empresa Pública. Agradezco a Pablo Martín Aceña que me permita utilizar algunas de las ideas contenidas en esa obra.

son las siguientes. La primera fase correspondió al siglo XVIII, cuando el mercantilismo concedió a las Reales Fábricas un papel destacado como instrumento de prestigio político, de estrategia militar, de gestión del patrimonio público y de industrialización del país. La segunda etapa se centra en el siglo XIX y se caracterizó por la pérdida de relieve de la empresa pública que siguió a las privatizaciones de las manufacturas reales, de los estancos, de las minas estatales y de los bienes nacionales realizadas desde la instauración del régimen liberal, tras la caída del absolutismo en 1833. El auge de las políticas liberales y privatizadoras del siglo XIX no impidió, no obstante, que algunas empresas públicas subsistieran, para gestionar algunas propiedades y monopolios estatales. En la primera mitad del siglo XIX, en efecto, la ideología liberal y las necesidades de la Hacienda llevaron a la privatización de las tierras y los montes públicos y de las Reales fábricas², pero esas mismas penurias del Tesoro obligaron a los ministros a mantener los monopolios fiscales y las minas públicas.

La tercera etapa comprende desde finales del siglo XIX hasta la Guerra Civil, cuando la empresa pública resurgió tímidamente como un instrumento más de la política económica intervencionista. No obstante, aún no fue aceptada plenamente, pues la actividad empresarial del Estado era contemplada con miramientos por las clases política y empresarial que argumentaban, además de su competencia desleal, que el Estado era un "mal empresario". Entre 1887 y 1935, las ideas adversas hacia la empresa pública y los intentos de promover la iniciativa privada llevaron, consiguientemente, al arrendamiento a sociedades privadas de las propiedades y monopolios estatales, que no se habían privatizado y, sobre todo, limitaron la expansión de la empresa pública. La cuarta etapa comprende el franquismo, entre 1940 y 1975, aunque durante la misma conviene distinguir tres subetapas en la historia de la empresa pública, llegando la última hasta la transición democrática. La primera fase fue la autárquica (1940-1959) y en ella el afán industrializador del franquismo y el espíritu intervencionista de la posguerra crearon abundantes, e importantes, empresas públicas en los sectores básicos; el organismo aglutinante de

(2) Estas dos etapas quedan fuera del plazo temporal en el que se inscribe esta colaboración, pero había que mencionarlas para situar lo que sucede en el siglo XX en una larga perspectiva histórica.

ese nuevo concepto de empresa pública fue el Instituto Nacional de Industria (INI), que tuvo un papel descollante durante el mandato de Suanzes (1941-1963). Fue en la posguerra cuando la empresa pública -el INI básicamente- fue utilizada abiertamente como un instrumento esencial de la política industrial de orientación autárquica e intervencionista; los gestores del INI aducían la ineficiencia e incapacidad de la empresa privada (industrial y financiera) para impulsar la industrialización en España. Asimismo, se nacionalizaron sectores de servicios públicos que habían estado en concesión a las compañías privadas, como fue el caso de la compañías ferroviarias -que se concentraron en la Renfe-, de la Compañía Telefónica Nacional de España y de la banca pública³. La segunda subfase en la historia de la empresa pública del franquismo (1964-1970) se inicia con los Planes de Desarrollo, que concedieron un mayor protagonismo a la empresa privada, dejando para la empresa pública un papel subsidiario, ya que sólo podía emprender actividades abandonadas por las sociedades de capital privado. A pesar de los consejos del Banco Mundial, el INI no fue cerrado, aunque fue obligado a renunciar a sus ambiciosos planteamientos originarios para convertirse en un "hospital de empresas", que absorbió compañías privadas en quiebra. No obstante, aunque el INI perdió protagonismo industrial, siguió creciendo en tamaño en los años sesenta. La tercera subfase se inicia en 1970, y comprende todo el período de transición a la democracia hasta mediados de la década de los ochenta. Entonces se intentó devolver al INI una mayor iniciativa, así como introducir criterios empresariales en la gestión de sus empresas. Este viraje no sólo se apreció en las empresas del INI sino también en otras como Renfe y Telefónica. En la práctica, no obstante, durante los años setenta las empresas públicas fueron empleadas -en el contexto de los pactos de la transición hacia la democracia que desarrollaron el Estado del bienestar- como un instrumento de la política industrial, con fines reindustrializadores y anticíclicos para mantener el empleo. Las empresas públicas y, en concreto las del Grupo INI, actuaron de manera inversa a como lo hacían las empresas privadas, ya que tuvieron que invertir y aumentar los costes salariales, cuando desde una óptica empresarial había que hacer lo contrario; esa

(3) Para el INI véase Martín Aceña y Comín (1991); para Renfe véase Comín, Martín Aceña, Muñoz y Vidal (1998).

estrategia política distorsionó su cartera de participaciones accionariales y agravó su situación financiera⁴.

Finalmente, la quinta etapa en la evolución histórica de la empresa pública en España se inicia a mediados de la década de 1980. Desde la llegada de los socialistas al poder en 1983, se inició un proceso de reconversión industrial y de saneamiento de la empresa pública, con la intención de parar su deterioro y de mejorar sus resultados empresariales. Se trató de que la empresa pública siguiese sólo en los sectores en que tenía sentido su actividad, con posibilidades de supervivencia en el futuro; asimismo, se buscaron soluciones al problema de sus costes financieros. Dentro de la política de reconversión industrial, desde 1983 se comenzó a sanear el Grupo INI y se reconvirtieron sus empresas, lo que implicó la privatización y el cierre de las compañías no estratégicas para el Grupo INI. Con esta óptica, comenzó la privatización de empresas públicas desde mediados de los años 1980 por motivos de política industrial (Seat, Enasa) y por razones financieras para obtener recursos mediante la colocación en bolsa de participaciones minoritarias de empresas públicas rentables (Endesa, Repsol, Argentaria). El énfasis puesto en el saneamiento del sector público era obligado por la integración en la Unión Europea. Con la llegada del PP al gobierno en 1996, la política de privatización se sistematizó y profundizó llevando al desmantelamiento del sector público empresarial. La segunda fase de la privatización reciente es más profunda incluso que la realizada por los liberales del siglo XIX, porque la entrada en la UE ha obligado a acabar con los monopolios fiscales y públicos.

Así pues, estas tres últimas fases marcan un ciclo completo de la evolución de la empresa pública en la España del siglo XX: de crecimiento hasta 1983 y de disminución de su tamaño desde esa fecha. Veamos, en las siguientes secciones, con algún detenimiento, el desarrollo de estas tres fases.

3. EL TÍMIDO RENACIMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA (1900-1936)

El ciclo expansivo se inicia con la difusión de la política proteccionista y nacionalista a finales del siglo XIX, y supuso un tímido renacimiento de la empresa pública, acentuado con la

(4) Véase Martín Aceña y Comín (1991).

Dictadura de Primo de Rivera. Voy a examinar los casos más reveladores de este proceso, que fueron: 1) la política prenatalizadora de los ferrocarriles; 2) el surgimiento de la banca oficial, y 3) la reanimación de los monopolios fiscales, con la creación de Campsa.

En primer lugar, entre la Primera Guerra Mundial y la Guerra Civil ocurrió en España un "proceso prenatalizador" del sistema ferroviario, que había entrado en una crisis irreversible con la Primera Guerra Mundial. Los gobiernos no tardaron en establecer medidas al respecto, que supusieron una mayor implicación del Estado en la financiación y control de las compañías ferroviarias, aunque no se llegó a la nacionalización. Lo más destacado fue el Estatuto Ferroviario de 1924. Nadie hasta el año de 1936 tuvo la mínima intención de sustituir las compañías ferroviarias por una empresa pública. Los proyectos de nacionalización de las redes, como el de Cambó de 1918, dejaban la explotación en las compañías privadas concesionarias, que era la estrategia marcada por la Ley de ferrocarriles de 1855⁵.

En segundo lugar, en los años comprendidos entre 1919 y 1928 se fundaron casi todos los bancos oficiales, salvo el Banco Hipotecario y el Banco de España que se habían creado en 1872 y 1874. El caso de la banca pública confirma que el Estado siguió confiando en la empresa privada para encomendarle, en régimen de concesión, que cumpliera una serie de funciones en las que el mercado fallaba. En efecto, los bancos oficiales creados antes de la Guerra Civil eran de propiedad privada; su carácter oficial o público procedía de que se encontraban regulados y controlados por el Estado; su nacionalización no ocurrió, de hecho, hasta 1962. En el período de entreguerras se crearon el Banco de Crédito Local, el Banco de Crédito Industrial y el Banco Exterior de España. Estos bancos nacieron por motivos de política económica para solventar determinadas deficiencias de la economía española: el reducido ahorro interior; el subdesarrollo bancario que impedía los créditos a largo plazo, la financiación con riesgo a las industrias nuevas y a las actividades exportadoras, y los abultados recursos exigidos por determinadas actividades industriales⁶.

(5) Véanse P. P. Ortúñez (1999) y Comín, Martín, Muñoz y Vidal (1998).

(6) Véase Martín Aceña (1991).

En tercer lugar, tras las dificultades por las que atravesó la Hacienda Pública desde finales del siglo XIX se asistió a un reforzamiento de los monopolios fiscales que se plasmó en el arrendamiento de la renta del tabaco a la Compañía Arrendataria de Tabacos (CAT) en 1887, y en el surgimiento de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (Campsa) en 1928⁷. José Calvo Sotelo, ministro de Hacienda del Directorio Civil de la Dictadura de Primo de Rivera, fue el responsable de la instauración en 1928 del monopolio de petróleo en España, que buscaba las siguientes finalidades. En primer lugar, un objetivo de índole fiscal, consistente en aumentar los ingresos del Estado para paliar el déficit del Presupuesto. En segundo lugar, había un fin de naturaleza estratégica consistente en asegurar el abastecimiento de combustibles líquidos por dos caminos: a) nacionalizando la comercialización interior, que hasta entonces había estado mayoritariamente en manos extranjeras, y b) adquiriendo pozos petrolíferos en el exterior, puesto que no los había en España. En tercer lugar, había objetivos de política económica desarrollista y nacionalista: se pretendía crear una industria refinera nacional, favorecer la prospección petrolífera en España y desarrollar la industria naval, comprando buques para el transporte de los crudos. En cuarto lugar, estaba el objetivo social: puesto que había un oligopolio en España (que el ministro calificaba de "monopolio de hecho"), se trataba de nacionalizar y estatalizar -por tratarse en su mayor parte de compañías extranjeras- la actividad de importación y distribución del petróleo, para conseguir que las rentas monopólicas que obtenían las pocas compañías privadas fuesen aprovechadas por el Estado, y por toda la sociedad, pues una vez establecido el monopolio, también se podría beneficiar al consumidor reduciendo los precios de venta⁸. Con la creación de Campsa se puso el primer pilar de lo que luego sería el INH y la Compañía Logística de Hidrocarburos.

El desarrollo de la empresa pública conoció, por tanto, un notable impulso durante la Dictadura de Primo de Rivera, particularmente en el sector bancario, en los monopolios fiscales y en los organismos autónomos; la Segunda República mantuvo las empresas públicas creadas. Pero antes de la Guerra Civil no

(7) Para la Compañía Arrendataria de Tabacos, véase Comín y Martín Aceña (1999); para la Campsa véase Tortella (1991).

(8) Véase Comín (1991).

fue aceptada abiertamente la empresa pública. La oposición era fundamentalmente doctrinal, pero también influía, sin duda, la memoria histórica sobre la incapacidad empresarial del Estado español⁹.

4. LA CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EL FRANQUISMO (1941-1975)

Después de la Guerra Civil se produjo la expansión de la empresa pública, en sentido estricto y en su concepción actual; es decir, bajo la figura legal de las sociedades estatales. Aunque los holdings que las controlaban eran bien organismos autónomos, en el caso del INI, bien direcciones generales de un ministerio, en el caso de la Dirección General del Patrimonio del Estado. Dentro del ambiente europeo de nacionalizaciones, en la España de la inmediata posguerra, se nacionalizaron las empresas ferroviarias aglutinadas en Renfe (1941) y también la Compañía Telefónica Nacional de España (1945). Tras la Guerra Civil, la política autárquica de industrialización admitió que el Estado podía actuar como empresario, incluso en competencia con las compañías privadas. Esta concepción cambió en la fase de los planes de desarrollo, cuando se aplicó al INI y otras empresas públicas -como el caso de Renfe- el principio de subsidiariedad¹⁰.

La empresa pública, en cualquier caso, se instaló en sectores en los que no había empresas particulares, o las que había no invertían suficiente, al no ser actividades rentables por las siguientes razones: a) porque el negocio ya no ofrecía beneficios a las compañías existentes, que comenzaron a liquidar pérdidas, como sucedió con las empresas ferroviarias adscritas a Renfe y con las empresas mineras absorbidas por Hunosa; b) porque eran actividades que exigían grandes inversiones en instalaciones y que tenían un largo período de maduración (caso de las empresas eléctricas y siderúrgicas); c) por su carácter estratégico para la economía nacional (como eran las comunicaciones, los transportes, la minería, y las celulosas) o para la defensa del país (industrias bélicas); y, d) porque eran actividades nuevas (industrias alimentarias) o con tecnología avanzada (óptica, infor-

(9) Véanse Cabrera (1991) y Comín (1996c).

(10) Para el INI, véanse Martín Aceña y Comín (1991) y San Román (1999).

mática, comunicaciones). Durante el primer franquismo, en fin, se renovaron los contratos de arrendamiento de los monopolios fiscales del tabaco a Tabacalera S.A. (1945) y de petróleos a Campsa (1947). Asimismo, se nacionalizó la Telefónica. Desde su creación como sociedad anónima el 19 de abril de 1924, el principal accionista de la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) había sido la ITT. Pues bien, en 1945 el Estado español nacionalizó la Compañía Telefónica Nacional de España mediante la compra de 318.614 acciones ordinarias a la International Telephone and Telegraph Corporation (ITT), sustituyéndola como principal accionista con cerca del 40 por 100 del capital¹¹.

La institución insignia de la autarquía en el campo de la empresa pública fue, sin duda alguna, el Instituto Nacional de Industria, pieza fundamental del proyecto de industrialización autoritario y autárquico de la posguerra. La inercia de la empresa pública se manifestó en que el INI sobrevivió a la autarquía e, incluso, al franquismo, convirtiéndose también en un instrumento crucial de la política industrial de la democracia, hasta la llegada del Partido Popular al Gobierno en 1996. El Instituto Nacional de Industria se acomodó a las sucesivas circunstancias políticas, sociales y económicas por las que atravesó España, siendo un instrumento versátil utilizado por regímenes políticos incompatibles entre sí, para objetivos muy dispares, cuando no contradictorios. El INI estuvo sometido, además, a las presiones de los grupos políticos, empresariales y sindicales, así como a los intereses regionales. A pesar de todo, el Grupo INI mantuvo su especialización sectorial forjada desde sus orígenes, ya que las primeras empresas fundadas por el INI condicionaron su estrategia empresarial e industrial hasta el comienzo de las privatizaciones.

Antes de crear el INI, el gobierno nacional surgido de la Guerra Civil había intentado apoyar a la iniciativa privada con las leyes industriales de 1939 en la línea de las Leyes de Fomento de 1917 y 1924. Hasta finales de 1941, las autoridades franquistas no decidieron crear el INI como empresario público productivo para sustituir a la iniciativa privada; el modelo fue el IRI italiano refundado por el Estatuto de 1937. El INI fue un instrumento imprescindible de la estrategia autárquica e intervencionista de industrialización pergeñada por el franquismo, porque la iniciativa privada era reacia a invertir en los sectores bási-

(11) Véase Isidro (1994).

cos, lo que tenía su lógica empresarial en aquellas condiciones creadas por el control de precios y el cierre de fronteras de los años cuarenta. La escasez de ciertos inputs intermedios y energéticos y de bienes de capital, creada, en parte, por aquella política económica, suponía un estrangulamiento para la industrialización. El INI tuvo prioridad y se benefició del favoritismo del régimen para lograr el abastecimiento de esos productos y de las divisas y licencias para su importación¹².

El abandono de la autarquía, en 1959, afectó profundamente al INI, al limitar su financiación y al relegarle a un papel secundario. En efecto, en los sesenta la política económica se caracterizó por una cierta apertura y por la planificación indicativa; el principio de subsidiariedad aplicado a la empresa pública recortó el protagonismo industrial del INI, que fue un mero intermediario financiero para sus empresas, que ganaron autonomía por la pérdida de poder del presidente del INI. Para los tecnócratas del período 1960-1975, el INI fue un elemento necesario al servicio de la iniciativa privada. Sólo el Banco Mundial propuso el cierre gradual del INI; en sus informes de 1962 y 1972 denunció el excesivo intervencionismo, los desmesurados privilegios de las empresas del INI y la innecesaria intromisión pública en sectores industriales, que eran terreno reservado para las empresas particulares. Pero esas recomendaciones del Banco Mundial cayeron en saco roto. El INI recuperó cierto protagonismo en el ocaso de la dictadura, y fue adaptado a las nuevas circunstancias políticas y económicas. En los años setenta, en efecto, la subsidiariedad fue sustituida por funciones más beligerantes para la empresa pública. En primer lugar, el INI había de producir en sectores donde la acción del Estado fuese ineludible, concretamente en el caso de los servicios públicos. En segundo lugar, el INI tenía que suplir a la iniciativa privada en las actividades de interés nacional que aquélla no emprendiese¹³. En tercer lugar, el Instituto tenía que complementar la producción de las empresas privadas, contribuyendo a eliminar los estrangulamientos

(12) Véase Martín Aceña y Comín (1991).

(13) Aquí cabían todo tipo de actuaciones: en las industrias básicas para acelerar la industrialización; en sectores con fuerte penetración extranjera; en sectores estratégicos necesitados de grandes inversiones; en la industria de la defensa nacional; en actividades con altos riesgos como la investigación de los recursos naturales y el desarrollo de la tecnología; en la promoción del desarrollo regional, y finalmente en el fomento de la exportación y en la penetración en mercados exteriores.

sectoriales. En cuarto lugar, el INI había de rivalizar con la iniciativa privada para asegurar la competencia cuando los mercados fuesen monopolios u oligopolios. Y, en quinto lugar, el INI debía de tener una presencia activa en sectores en crisis para impulsar la modernización productiva. Posteriormente, aún se le atribuyeron más objetivos al Instituto Nacional de Industria. Durante la transición democrática, los gobiernos de UCD utilizaron el INI para mantener el empleo y redistribuir la renta dentro de los Pactos de la Moncloa. En los años ochenta, las empresas públicas fueron decisivas en la política de reconversión industrial de los gobiernos del PSOE¹⁴.

El traspaso de las empresas de hidrocarburos al Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) en 1980, la corriente privatizadora iniciada tras el año de 1984, y la creación de Teneo SA en 1992, minaron la integridad del INI como holding, que vio reducido su tamaño y su presencia en sectores básicos. Hasta 1996, estas privatizaciones surgieron -como veremos luego- más de la búsqueda de financiación para el Estado, de la eficacia productiva y de la rentabilidad empresarial, que de una ideología privatizadora de los nuevos gestores¹⁵.

Los sectores y las empresas más destacados de la acción industrial en la historia del INI fueron los siguientes. En materia de electricidad, el INI contribuyó, primero, al aumento de la oferta, y, después, a la racionalización del sector¹⁶. En el sector de los hidrocarburos (líquidos y gaseosos), el Instituto, con la creación de Repesa, incrementó notablemente la capacidad de refinación de crudo, impulsando la industria petroquímica española¹⁷. En el sector siderometalúrgico, el INI contribuyó, a través

(14) Aquellos gobiernos utilizaron todos los instrumentos en su mano para combatir la crisis económica y asegurar la transición. No obstante, las empresas públicas no eran los instrumentos más adecuados para alcanzar aquellos fines, pues son unos mecanismos compensadores de renta y de empleo muy ineficaces, y ni siquiera son imprescindibles para la reindustrialización.

(15) Véase Comín (1996c).

(16) Sus actuaciones contaron con la oposición y resistencia de las compañías privadas de una industria con un oligopolio organizado, que se quejaban de las ventajas de que gozaban las compañías del INI. El Grupo Endesa se contaba entre los más rentables y productivos del país.

(17) De Repesa y de las otras dos refinerías públicas pertenecientes a Encaso salió Enpetrol, núcleo del posterior Instituto Nacional de Hidrocarburos, holding rentable y tan eficiente como las compañías privadas del sector, con una gran influencia en la economía nacional.

de Ensidesa y Endasa/Inespal, decisivamente a incrementar la producción de acero y a desarrollar la industria del aluminio, casi inédita hasta entonces en nuestro país. En la construcción de vehículos -donde creó Seat y Enasa-, el INI fue líder durante muchos años, promovió la ampliación del mercado y compitió tras el establecimiento de otros productores internacionales en España. Otro tanto sucedió en otras industrias claves, como en la producción de pasta de papel (con Ence), de fertilizantes (con Enfersa) y en la industria de la alimentación (a través de Endiasa). Por otro lado, la acción del INI también fue básica en el campo de los transportes, como demuestran los casos de Iberia y Elcano.

Ciertamente, estas empresas públicas crecieron -en los años del desarrollo- al amparo de la protección, lo que a la larga minó su capacidad productiva y su nivel competitivo; pero lo mismo ocurrió con las compañías privadas -de capital nacional o multinacional-, que progresaron en un mercado cautivo por la alta protección exterior y con una Administración generosa en subvenciones y ayudas de todo tipo. Algunas de estas sociedades del INI sufrieron dificultades desde los años setenta, lo que no empaña su contribución al incremento de la oferta nacional y a la consolidación de sus respectivos sectores; no hará falta recordar que también las sociedades privadas de los sectores en crisis tuvieron las mismas dificultades, y que muchas las resolvieron, bien refugiándose en el INI, bien recibiendo por distintos canales abundantes recursos públicos.

La historia del INI ha presenciado notables despropósitos, tanto como consecuencia de decisiones propias del holding, como de imperativos externos provenientes de las presiones políticas y sociales. La estrategia autárquica impulsó proyectos industriales inviables económicamente; no obstante, el esfuerzo inversor del INI en los intentos más descabellados, que no sobrevivieron a la autarquía, fue pequeño¹⁸. Los proyectos fallidos posteriores derivaron de mandatos políticos, en los que cayeron prisioneras las empresas públicas: el INI fue forzado a

(18) Tal fue el caso de la pretensión de obtener petróleo a partir de pizarras y rocas bituminosas, de elaborar chatarra siderúrgica con nódulos de hierro aprovechando minerales de poco contenido metálico, de obtener fibras sintéticas utilizando paja de cereales, o pasta de papel a partir de caña de bagajo, así como algún otro intento más de conseguir la autosuficiencia tecnológica y producir al margen de la competencia internacional. La Empresa Nacional Calvo Sotelo (Encaso) fue el ejemplo más significativo de quijotismo tecnológico, aunque hubo algunos más.

salvar sociedades privadas en quiebra, asumiendo pérdidas y responsabilidades que correspondían a sus dueños y gestores privados. Aunque el INI no había decidido salvar a esas empresas de la quiebra, tuvo que emplear muchos recursos en aquellas operaciones, que posteriormente se convirtieron en pesados lastres para la estrategia empresarial del grupo y exigieron abundantes subvenciones para cubrir sus cuantiosas pérdidas. Los ejemplos más destacados fueron Hunosa, Encasur, Uninsa, Aesa y Astano, pero también hay que mencionar los salvamentos en la siderurgia (AHM y AHV), en el aluminio (Alumina y Alugasa), o en maquinaria y bienes de equipo (Ateinsa, MTM, FSC); asimismo, hubo intervenciones de este tipo en sectores tan diversos como la alimentación, el textil y el químico. Con todo, el Instituto logró reflotar algunas empresas desahuciadas por la iniciativa privada, llegando en algún caso a privatizarlas posteriormente.

Otras deficiencias de la actuación del grupo INI derivan de las estrategias de industrialización emprendidas por los gobiernos españoles, que optaron por una asignación de recursos y un proceso de industrialización al margen del mercado y de la competencia internacional; en la medida en que el INI fue un instrumento privilegiado de dichas políticas económicas fue, naturalmente, corresponsable de las muchas ineficiencias generadas. Al actuar en mercados reservados e intervenidos, el INI coadyuvó a la pérdida de bienestar general que esa política supuso. Pero el posterior abandono de la autarquía y la apertura al exterior, la reducción de las intervenciones y la exposición al mercado, obligaron a las empresas del Instituto a adaptarse a las nuevas circunstancias, contribuyendo a la reducción de las ineficiencias de la economía española. Cuando, por el contrario, mantuvieron sus privilegios, o no se aclimataron al nuevo entorno, las empresas del INI obstaculizaron la modernización productiva del país, por los mayores precios que cobraban por sus bienes y servicios y por las subvenciones que recibían del Presupuesto del Estado.

La historia del INI, en definitiva, refleja a las claras cuáles fueron los problemas y deficiencias más significativas de las empresas públicas en España. En primer lugar, las interferencias políticas afectaron a la historia del INI de dos maneras. Una fue que los cambios de ministro en Industria implicaban el relevo del Presidente del INI; cuyo carácter presidencialista implicaba sustituciones en las direcciones del Instituto y de las empresas. La otra

forma de interferencia política fue que las directrices políticas forzaron a algunas empresas del INI a realizar funciones sociales y políticas, apartándolas de su naturaleza mercantil; se tardó mucho en que el INI recibiera del Estado la correspondiente compensación financiera por esas funciones. Con todo, la propiedad pública no sólo originó obligaciones, sino también situaciones de mercado y de precios privilegiadas, subvenciones y, sobre todo, garantía estatal para eludir la quiebra. En segundo lugar, los fines impuestos al INI fueron tradicionalmente excesivos; conseguirlos todos simultáneamente no sólo fue imposible, sino contraproducente porque restó eficiencia a las actuaciones del INI, complicó la gestión y desorientó a sus dirigentes¹⁹. Desde 1985, empero, los responsables del holding insistieron en encomendar al Instituto la rentabilidad como único objetivo. En tercer lugar, las deficiencias en la gestión del Grupo -características de las grandes corporaciones- no fueron atajadas a tiempo. Las relaciones entre el Instituto y sus empresas no estuvieron coordinadas, por no existir una estructura organizativa adecuada a las necesidades de una corporación de su tamaño²⁰. En cuarto lugar, el problema financiero del INI surgió inmediatamente porque su accionista universal -el Estado-, no aportó suficiente capital. Los medios financieros escasos restringieron siempre sus actuaciones²¹. En quinto lugar, los problemas estructurales del INI deterioraron la rentabilidad de sus inversiones, cuando no pérdidas generalizadas en el grueso de sus empresas.

Este asunto de la ausencia de rentabilidad requiere alguna explicación, pues en la misma influyeron diversas causas: 1) las

(19) El Instituto nació con vocación totalizadora y con el ánimo de cubrir muchos frentes, y con el paso de los años se le fueron asignando nuevos cometidos que se acumularon a los originales. Las finalidades del Instituto no han sido ajenas, pues, a las presiones cruzadas de los distintos agentes sociales. El Grupo INI, por tanto, ha sido un reflejo de las carencias y de los intereses de los agentes sociales y económicos que actúan en la industria española, porque la amplitud de objetivos fue consecuencia de la variedad de grupos que han empleado al INI para satisfacer sus propios intereses: los sindicatos, las patronales, las regiones, los partidos políticos, los propios directivos, la Administración.

(20) Hasta los años 1980, el INI no tuvo un sistema integrado de planificación corporativa y de control de gestión, que incluyera a todas las sociedades del Grupo, y que permitiera transmitir los objetivos de la política industrial y verificar su cumplimiento.

(21) En las situaciones en que el Gobierno limitó sus aportaciones de capital, el Grupo tuvo que elegir entre recortar sus actividades o mantener sus planes de inversión recurriendo a la financiación ajena, deteriorando su posición patrimonial. Cuando el Estado transfirió al INI y su Grupo abundantes recursos presupuestarios, para nuevas inversiones -en los años cincuenta- o para la cobertura de pérdidas -en la transición democrática-, provocó tensiones inflacionistas.

frecuentes operaciones de salvamento de sociedades privadas en quiebra, que siguieron liquidando pérdidas después de su nacionalización; 2) los imperativos de la política distributiva y de mantenimiento del empleo; 3) las actuaciones en sectores estratégicos porque, precisamente, su baja rentabilidad y el volumen de capitales exigidos desaconsejaban la entrada a la iniciativa privada; y, 4) el abuso de los recursos ajenos para financiar sus inversiones escasamente rentables. Bajo estos supuestos, hubiera sido extraordinario que las empresas del INI obtuviesen beneficios o altas rentabilidades. Ahora bien, recuérdese que las pérdidas y la baja rentabilidad de las empresas del INI también surgieron de una gestión deficiente y de unas inversiones desacertadas. La administración empresarial adolecía de graves defectos, preocupada durante mucho tiempo por consideraciones técnicas, sin atender al coste de los recursos que se utilizaban. Muchas aventuras industriales del Instituto se efectuaron al margen de todo criterio de rentabilidad; además, la ausencia de un entorno competitivo y la seguridad de que, al tratarse de sociedades públicas, las pérdidas no llevarían a la quiebra ni a la sustitución de los directivos, ampararon algunas inversiones dudosamente racionales. El INI emprendió algunas inversiones en sectores con clara desventaja comparativa, de manera que cuando se relajó la protección exterior de la economía española afloraron las pérdidas de las empresas, pero esto también sucedió con muchas sociedades privadas. El grupo INI penetró, incluso, en industrias en las que la intervención pública era difícilmente justificable²².

5. LA EMPRESA PÚBLICA EN LA DEMOCRACIA: DE LA QUIEBRA A LA PRIVATIZACIÓN

Desde el establecimiento de la democracia en España se distinguen tres etapas en el comportamiento de la empresa pública. En la primera, que comprende de 1977 a 1984, la situación de quiebra del Sector Público Empresarial, que la democracia heredó del franquismo, se deterioró aún más; las pérdidas de las sociedades públicas aumentaron. En la segunda fase, desde 1985 hasta la 1995, se acometió el saneamiento, la reconversión y las privatizaciones parciales de la empresa pública. Entonces mejoraron los resultados; de hecho, en 1989, las sociedades estatales tuvieron beneficios, aunque la bonanza fue efímera pues al año

(22) Véase Comín (1996b).

siguiente reaparecieron las pérdidas. El punto de inflexión fue el acceso al poder de los socialistas en 1983, que aplicaron una política general de empresa pública, que contrasta con la inacción previa durante los años de la transición política y de la crisis económica, en los que la empresa pública fue utilizada como un instrumento anticíclico. Aunque la reorganización de la empresa pública ya había empezado antes, con la creación del INH en 1980, que se desgajó del INI. Los socialistas pudieron aplicar medidas de choque para reorientar la política de empresa pública porque tenían mayoría parlamentaria, porque la transición política se había cumplido satisfactoriamente, y porque tenían un programa con respecto a la empresa pública. La nueva gestión se aprecia en el INI, pero también en las grandes empresas del Patrimonio, como Telefónica y Renfe. En la tercera etapa, después de 1996, se abordó un programa de modernización del SPE que, en realidad, era un plan coordinado de privatizaciones totales; se inicia con la llegada del PP al poder en 1996 y se caracteriza por la profundización del proceso de privatización de la empresa pública. Me centraré en el análisis de estas dos últimas fases, que son las que revisten mayor interés desde una perspectiva histórica.

5.1. Las "desinversiones" en las empresas públicas del PSOE (1983-1995)

Antes que nada, hay que recordar que la entrada en la CEE tuvo notables influencias sobre las empresas públicas españolas, que hubieron de afrontar problemas tradicionales para adaptarse a las normativas comunitarias referentes a la desregulación, la desmonopolización, y la defensa de la competencia. Los casos más problemáticos fueron, por un lado, los monopolios de Campsa, Tabacalera, Telefónica, Iberia, Renfe, y Correos y Telégrafos, y, por otro, los sectores con grandes subvenciones, como Hunosa y la siderurgia integral. En primer lugar, los artículos 37.1 (monopolios comerciales) y 90 (defensa de la competencia) del Tratado de Roma forzaron la desaparición de dos monopolios españoles y la consiguiente transformación de las sociedades que los gestionaban, para garantizar la libre circulación de productos entre los países miembros²³. La pertenencia a la CEE

(23) El proceso de liberalización de Campsa se inició en 1984; surgieron operadores autorizados para la distribución y venta de gasolinas importadas de la CEE y se estableció la libertad de precios de los productos petrolíferos en refinerías y puestos de venta; por otro lado, en 1986 quedó abolido el monopolio de distribución de los tabacos, hasta entonces en manos de Tabacalera.

obligó, en segundo lugar, a las empresas públicas a atenerse a las normas sobre las subvenciones de explotación, debido a lo cual los gobiernos españoles tuvieron que afrontar problemas irresueltos en la minería energética y en la siderurgia integral.

La política de empresa pública desde 1983 hasta 1996 se caracterizó por la racionalización de su gestión; las privatizaciones totales no abundaron y, en cualquier caso, no respondieron a una política programada ni explícita. Se vendieron empresas, o parte de su capital, para solucionar las dificultades industriales y financieras afloradas por la "nueva gestión" de las empresas públicas. En efecto, una vez establecidos los objetivos de rentabilidad y de reducción de las subvenciones presupuestarias, el cierre o la privatización de algunas empresas públicas aparecieron como el único remedio para solucionar aquellas deficiencias. Las privatizaciones realizadas por el PSOE no siguieron un plan sistemático, sino que se actuó según los casos concretos; tampoco fueron dirigidas por el Gobierno, sino por los holdings públicos -cuando no por las propias empresas- con los permisos previos, o la imposición, del Ministerio tutelar.

La reconversión industrial y el saneamiento de algunas empresas públicas fueron la primera finalidad de algunas privatizaciones entre 1983 y 1996; éstas, en efecto, pretendían: 1) rentabilizar el sector público empresarial, deshaciéndose de las empresas que no fueran "negocio", privatizándolas o cerrándolas (Hytasa, Intelhorce, Potasas de Navarra); 2) enajenar las sociedades que carecían de interés estratégico para la política de empresa pública (Textil Tarazona, Marsans, Entursa); 3) asegurar la viabilidad de las sociedades que no podían ser competitivas como compañías públicas (por no tener la escala adecuada, carecer de tecnología o de redes comerciales), vendiéndolas totalmente a compañías multinacionales (Secoinsa, Skf, Seat, Enasa), o bien intercambiando y enajenando acciones para atraer a socios tecnológicos y acordar alianzas empresariales con otras compañías (Repsol), y 4) contribuir a la política de reindustrialización, favoreciendo la concentración empresarial (Enfersa, Inisel).

El segundo objetivo de aquellas privatizaciones previas a 1996 fue el financiero, consistente en: a) reducir las cargas que las subvenciones a las empresas con pérdidas suponían para el Presupuesto del Estado; b) obtener financiamientos propios de las empresas públicas, tanto para emprender nuevos proyectos de inversión, ante la incapacidad del accionista público para apor-

tar capital, como para sufragar desde los holdings públicos las pérdidas de otras empresas públicas; y c) conseguir ingresos para enjugar el déficit público, sustituyendo a los impuestos. Con las ventas de paquetes accionariales de las empresas públicas rentables también se buscaba introducir una disciplina y control externos en su actividad empresarial, a través de la cotización en bolsa y de la entrada de accionistas privados; pero en estas privatizaciones parciales del PSOE, los holdings públicos conservaron la mayoría accionarial para no perder el control de las empresas.

De estas privatizaciones parciales destacan las ventas en bolsa de paquetes accionariales de empresas del Grupo INI (Gesa, Endesa, Ence) y de Repsol y Argentaria. La primera operación se realizó en 1986, con la venta del 38 por 100 del capital de Gesa; en 1988, el INI colocó en bolsa el 40 por 100 del capital de Ence, y el 20 por 100 del capital de Endesa; en 1989, el INH vendió en oferta pública un 24 por 100 del capital de Repsol; en marzo de 1992, el INH vendió el 2,12 por 100 del capital de Repsol a Pemex. Estas "desinversiones" también plantearon problemas ya que, por un lado, el Estado mantenía el control empresarial, lo que ahuyentaba a las potenciales compañías compradoras, que eran renuentes a convertirse en socios pasivos de un organismo público; por otro lado, las coyunturas depresivas malograron algunas de estas privatizaciones parciales, que se paralizaron para no malvender la compañía porque los precios de salida a bolsa de las acciones hubieran sido bajos²⁴.

El volumen de las privatizaciones estaba alcanzando tal dimensión, y las participaciones estatales en las empresas públicas estaban reduciéndose de tal manera, que el Gobierno propuso al Parlamento el proyecto de "Ley por la que se regula el régimen jurídico en caso de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas" (concretamente, en las que el Estado mantuviera una participación superior al 25 por 100), con el fin de proteger "el interés público" en aquellas empresas. La ley fue aprobada por el Congreso el 17 de marzo de 1995, y regulaba la venta, disolución, excisión o fusión de las compañías públicas por decreto del Consejo de Ministros, cuando la venta fuese superior al 5 por 100 y cuando la participación quedase por debajo del 15 por 100. En esta "ley de privatizaciones" se regulaba, por vez primera, la adopción de las golden shares, o acciones

(24) Véase Comín (1996b).

privilegiadas, para mantener el control público aún en minoría accionarial del Estado. La creación de los “núcleos duros” de accionistas en las compañías públicas fue otra estrategia de los gobiernos socialistas para preservar ese control público.

Para continuar con la racionalización del SPE, y facilitar la privatización de las empresas rentables, en junio de 1995, el Ministerio de Industria presentó un plan de “simplificación estructural” de los grupos bajo su control. Tras su aprobación, se creó, por un lado, una Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), como sociedad tenedora de acciones de Teneo y Repsol (es decir, de las empresas rentables o con posibilidad de serlo), que asumiría la deuda del INI, calculada en 700.000 millones²⁵. La SEPI no tendría el control sobre Repsol y Teneo, cuyos presidentes serían nombrados por Industria. Por otro lado, se creó la Agencia Industrial del Estado que acogió a las empresas con pérdidas del INI (es decir, las del sector naval, la CSI, las empresas de la minería -Hunosa, fundamentalmente-, y las empresas de la industria de defensa -Santa Bárbara), para tutelar su relación con el Presupuesto, pero sin capacidad de gestión. En consecuencia, el INI y el INH desaparecieron formalmente el 20 de junio de 1995, cuando el Boletín Oficial del Estado publicó un Real Decreto-Ley que aprobó aquel proyecto.

Los resultados de las privatizaciones del PSOE fueron una reducción del tamaño del Sector Público Empresarial, un notable saneamiento del mismo y un aumento de los ingresos por privatizaciones. Con todas estas privatizaciones, en efecto, el peso global de la empresa pública se redujo, entre 1985 y 1993, del 12 al 7 por 100 del conjunto de la economía²⁶. Los ingresos obtenidos con las privatizaciones entre 1985 y marzo de 1994 ascendieron a un billón de pesetas²⁷.

(25) Se pensaba, incluso que esa nueva sociedad (SEPI) pudiera salir a bolsa en 1996, cosa que no sucedió pues la política privatizadora del PP fue por otros derroteros.

(26) Según una media de su participación en el empleo, valor añadido y formación bruta de capital fijo. Entre 1985 y 1994, la presencia del grupo INI-Teneo, que constituía el 90 por 100 del sector público industrial, pasó de ser básica en 12 sectores a serlo sólo en 5; el número de empresas del grupo descendió de 65 a 42 compañías, y la plantilla se redujo de 262.000 a 130.000 empleados.

(27) Para considerarlos ingresos netos, habría que deducir todo lo que el Estado se gastó en sanear las empresas públicas antes de venderlas. Recuérdese que entre 1984 y 1993, el coste acumulado de las empresas públicas con pérdidas dependientes del Estado ascendió a 22,9 billones de pesetas, distribuidos así: 7,34 billones en subvenciones; 6,45 billones en transferencias de capital; 4,84 billones en pérdidas y 4,33 billones en ayudas públicas para estimular la producción industrial. El coste anual para el Estado fue equivalente al 4,5 por 100 del PIB.

5.2. *Las privatizaciones totales del Partido Popular (1996-1999)*

La llegada del PP al poder continuó aparentemente esa política de privatizaciones del PSOE; pero, en realidad, introdujo cambios importantes, tanto de fondo como de forma. Lo que más destaca es el énfasis puesto en la privatización total de todas las empresas públicas; es decir, en la venta de todas las participaciones del Estado en las empresas públicas, de manera que fueran traspasadas íntegramente a la iniciativa privada. Por primera vez desde el siglo XIX, un gobierno habló abiertamente en España de desmontar todo el entramado de la empresa pública, construido desde el período autárquico. El gobierno del PP se atrevió a romper la inercia histórica que permitía la supervivencia del INI y otras empresas públicas²⁸. De hecho, para cerrar el INI -es decir, para privatizar totalmente la empresa pública- fue preciso resucitarlo, mediante la reorganización de todas las empresas públicas industriales en la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, ya que el PP deshizo la separación que había practicado el PSOE entre SEPI y AIE, de la que hemos hablado.

Otros cambios drásticos de la política de privatizaciones del PP fueron los siguientes: 1) la política de privatizaciones fue coordinada y aprobada por el Gobierno en pleno; 2) las privatizaciones fueron gestionadas por las agencias tenedoras de las acciones de las empresas; 3) las privatizaciones se realizaron siguiendo unos principios de transparencia, publicidad y concurrencia, para cuyo control se creó el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP); y, 4) se puso un plazo a la privatización total de las empresas públicas, que fue el año 2001²⁹. Ese programa, empero, no estableció una estrategia uniforme para todas las empresas públicas. En base a las diferentes situaciones financieras y tipos de mercados, las empresas se clasificaron en cuatro grupos, según los plazos temporales y la estrategia privatizadora. Para el PP, el objetivo principal de las privatizaciones no fue el financiero, sino la ganancia de eficiencia global de la economía, la continuidad de las empresas y el mantenimiento de sus trabajadores. Con ese fin, se sentó el principio de que, entre las

(28) Véase Martín Aceña y Comín (1991). Para la configuración de SPE en España véase López y Utrilla (1997).

(29) Con las excepciones de la minería del carbón y algunas empresas de servicios públicos, como los ferrocarriles, la televisión y el correo.

ofertas de compra financieramente aceptables, se habría de optar por las que asegurasen el futuro de la empresa y la plantilla.

Los resultados de las privatizaciones desde 1996 se han ajustado bastante a la estrategia fijada por el Gobierno del PP. Los retrasos fueron debidos a la evolución del mercado bursátil y de las negociaciones con los posibles compradores de las empresas públicas puestas a la venta. En cuanto al número de las privatizaciones, entre 1996 (segundo semestre) y el primer semestre de 1999, se privatizaron 30 empresas. En términos generales, el principal objetivo se ha cumplido, pues desde la SEPI y la SEPPa se ha asegurado la viabilidad de las empresas privatizadas, así como sus planes industriales y el mantenimiento del empleo. En el aspecto financiero, lo ingresado por las ventas de empresas públicas desde julio de 1996 hasta julio de 1999 ascendió a 4,4 billones de pesetas³⁰; esta cifra más que doblaba los 2 billones de pesetas actualizadas ingresados por privatizaciones entre 1988 y junio de 1996³¹.

Por lo que respecta a las formas de venta, la OPV constituyó el método principal de privatización, si se atiende a los ingresos proporcionados. Aunque, tras la aprobación del Programa de Privatizaciones del PP, las OPVs realizadas supusieron en torno al tercio de todas las operaciones, su aportación a los ingresos por privatizaciones superó los 3/4. Las OPVs del período posterior a 1996 presentaron diferencias en relación a previas: por un lado, el Estado se desprendió de toda (o casi toda) su participación en la empresa privatizada; por otro lado, el volumen medio de las operaciones creció de 133 a 321 millardos; en tercer lugar, hubo una mayor participación de los tramos minoristas, y las colocaciones institucionales perdieron peso³²; en cuarto lugar, se recurrió a sistemas concurrenciales en la elección de los asesores

(30) Si las operaciones previstas (Iberia, Ence y otras) se llevan a cabo antes de fin de año, lo ingresado por privatizaciones, desde junio de 1996 hasta 1999, rondará los 5,1 billones de pesetas.

(31) Durante el período 1992-1996, los ingresos derivados de las privatizaciones supusieron una media de 0,4 puntos de PIB; en los años 1997 y 1998 esa media anual fue de 2,65 por 100 del PIB.

(32) Se prescindió del tramo minorista en las operaciones de Gas Natural, en 1996, y de Aldeasa, en 1997. Hasta junio de 1996, la media de los tramos minoristas fue de un 48 por 100 del total de la operación, después aumentó hasta el 67 por 100. Véase Cuervo (1998), Gámir (1998) y Mañas (1998).

financieros, coordinadores globales, valoradores, etc, que permitieron reducir las comisiones cobradas por estos asesores financieros. Después de junio de 1996 también se utilizaron procedimientos distintos de la OPV; concretamente, en una veintena de operaciones se recurrió a subastas, a concursos de convocatorias restringidas, a concursos con convocatorias universales, a adjudicaciones directas y hasta a OPAs, que aportaron unos 800.000 millones; algo menos de un cuarto de los ingresos de las operaciones de privatización durante este período³³.

Desde la óptica institucional, cabe mencionar que, para facilitar la financiación de las empresas públicas deficitarias al margen del Presupuesto del Estado, en septiembre de 1997 se reorganizó el cuadro institucional de las empresas públicas industriales controladas por el Estado, de manera que los activos y pasivos de las empresas públicas deficitarias, agrupadas en la AIE, se traspasaron a la SEPI. Además se aprobó que, a partir de 1998, ni la SEPI ni sus empresas recibirían ayudas del Presupuesto del Estado, a excepción de las de la minería del carbón. Las pérdidas, así como los pasivos financieros e implícitos de las empresas públicas deficitarias, serían financiadas por la SEPI con los ingresos obtenidos de las privatizaciones, con sus beneficios o con créditos. Desde entonces, el apoyo financiero directo otorgado desde el Presupuesto del Estado se limitó a unas pocas grandes empresas: Renfe, que recibía casi la mitad de las transferencias del Estado, Hunosa, Figaredo, RTVE y Correos³⁴.

El empleo del SPE había disminuido casi a la mitad entre 1985 y 1995, debido a los ajustes de plantillas en las empresas públicas con pérdidas (en la minería del carbón, los astilleros, los ferrocarriles y el transporte aéreo) y a algunas privatizaciones totales realizadas por el PSOE. En 1996, el SPE empleaba a un 3,5 por ciento de los asalariados en España³⁵. Desde este año, el tamaño del SPE se redujo aún más por la salida del mismo de empresas tan importantes como Telefónica (y su filial TYSA), Argentaria, Repsol, Gas Natural, Aceralia, Inespal, Endesa, Indra o Retevisión, por citar aquí sólo las más importantes. Como con-

(33) Según el CCP (1998).

(34) Véase OCDE (1998).

(35) Recuérdese que en Francia superaba el 10 por ciento, mientras que en el Reino Unido sólo llegaba al 1,5 por ciento.

secuencia de las privatizaciones totales del Gobierno del Partido Popular, el sector público empresarial desapareció prácticamente de actividades en las que su presencia fue tradicionalmente abrumadora, como los sectores de las telecomunicaciones, petróleo, gas natural y siderurgia.

6. CONCLUSIONES

La historia de la empresa pública en el siglo XX marca un ciclo completo. Se parte de una situación de descrédito de la empresa pública, heredada del liberalismo del siglo XIX, cuando el Estado estaba considerado como un mal empresario. Tras un tímido crecimiento de la empresa pública en el primer tercio del siglo, debido a los fallos del mercado en algunos sectores -como el bancario- y al afán recaudatorio del gobierno -con la creación de Campsa-, en la etapa de la autarquía posterior a la Guerra Civil se asistió al gran crecimiento y consolidación de la empresa pública en España, que refleja las nuevas tendencias en Europa al respecto. La gran diferencia es que en España, la empresa pública -el INI fundamentalmente- se puso al servicio de una política autárquica y nacionalista; otra diferencia es que en España no se nacionalizaron ciertos sectores -el bancario, el de seguros, o el eléctrico-, por lo cual el tamaño del SPE en España siempre ha sido inferior a la media europea. Pero el fin de la autarquía no implicó la reducción del tamaño de la empresa pública en España. Ni el cambio de política industrial y económica en los años sesenta, después del Plan de Estabilización, ni siquiera la llegada de la democracia afectaron al tamaño del SPE³⁶. Al contrario, el número de empresas públicas continuó creciendo en España en los años sesenta y setenta, porque se les asignaron nuevas funciones, un tanto espurias, como ser hospital de empresas, constituirse en un instrumento anticíclico para evitar el aumento del paro e, incluso, un elemento para redistribuir la renta, personal y regionalmente. Estas funciones, y el desprecio casi total por su cuenta de resultados, llevaron a la empresa pública a una situación insostenible a comienzos de los años 1980.

Desde la llegada del PSOE al poder, comenzó a realizarse una política de saneamiento del SPE, que implicó la mejora de los

(36) Martín Aceña y Comín (1991) mostraron que las empresas públicas muestran una gran inercia histórica, porque es muy difícil cerrarlas, debido a las presiones sociales. Sin duda, es el instrumento menos dúctil de la política económica.

resultados empresariales y la liquidación o venta de aquellas empresas que carecieran de futuro empresarial. De esta manera, empezaron las privatizaciones de empresas públicas totales por motivos estratégicos, desde el punto de vista estrictamente empresarial. Por otro lado, los problemas del déficit público llevaron al Gobierno socialista a realizar las privatizaciones parciales -o desinversiones, como se llamaban entonces- de empresas rentables; el objetivo era aumentar los ingresos del Estado por privatizaciones, aunque también se buscaba la introducción de una cierta disciplina de mercado -mediante la cotización en bolsa- en las empresas públicas, como un medio de apuntalar la "privatización" de los métodos de gestión. Desde mediados de los años 1980, España entró en sintonía con las corrientes privatizadoras en Europa y en el mundo.

Pero hasta 1996 no hubo en España una política global y abierta de privatizaciones totales de empresas públicas. El Gobierno del PP se mostró -al contrario que los precedentes- abiertamente partidario de ceder todas las empresas públicas al sector privado. Con el objetivo de aumentar la eficiencia de la economía española, en un modelo abierto al exterior, se pusieron en manos de sociedades privadas las empresas públicas que no hubiesen podido sobrevivir como tales, por la escasez de capital aportado por el Estado, porque sin protección y subsidios difícilmente hubiesen podido aguantar la competencia exterior y porque carecían de acceso a los mercados internacionales. En efecto, la Unión Europea prohibió las transferencias presupuestarias para enjugar sus pérdidas y liquidar sus deudas, así que muchas empresas públicas hubiesen tenido que cerrarse. Tras las privatizaciones del período 1985-1999 se retorna a una situación similar a la existente a principios del siglo XX. Ya casi no quedan empresas públicas, salvo alguna de servicios públicos y la minería pública, y la intención del Gobierno es privatizar las que se puedan.

Un efecto fundamental de las privatizaciones ha sido la redistribución del poder económico del Estado y de los políticos hacia los empresarios privados. Con ellas, la banca ha recuperado el papel industrial que había perdido con la crisis de los años 1970, cuando los banqueros abandonaron sus empresas con grandes pérdidas. En efecto, el proceso de privatizaciones ha dado un vuelco al poder empresarial dentro del país. En primer lugar, la estructura inicial de la propiedad accionarial de las empresas

públicas privatizadas reflejaba, desde luego, el interés del Gobierno por favorecer la incorporación de los pequeños accionistas; el objetivo de promover el capitalismo popular. En las recientes privatizaciones casi la mitad de las ofertas de acciones se destinó a los pequeños accionistas nacionales, con precios inferiores al negociado en los tramos institucionales. En segundo lugar, la estructura accionarial de las empresas privatizadas también se vio afectada por los cuantiosos paquetes de acciones adquiridos por inversores institucionales internacionales. Pero, en tercer lugar, han sido los grandes bancos españoles quienes, no sólo obtuvieron grandes participaciones accionariales en esas empresas privatizadas, sino que han conseguido el control de las mismas, entrando en los núcleos estables y en los consejos de administración; además, los grandes bancos y cajas de ahorro también han establecido participaciones cruzadas con empresas internacionales o nacionales, que les permiten controlar los sectores que hasta hace poco estaban gestionados por el sector público. Las privatizaciones han consolidado una estructura accionarial que gravita alrededor de dos parejas de bancos: el Banco de Bilbao Vizcaya (que se fusionó en octubre de 1999 con Argentaria) y La Caixa, por un lado, y el Banco Central Hispano y el Banco de Santander (que se fusionaron en marzo de 1999), por otro. Cada una de estas agrupaciones de instituciones financieras tiene fuertes participaciones accionariales en un operador en los sectores de refinerías de petróleo/gas, eléctrico, y telecomunicaciones³⁷.

La banca española no ha dejado pasar la oportunidad de las privatizaciones para, después de desprenderse de activos industriales tras la crisis industrial desencadenada en 1975, controlar determinados sectores industriales y de servicios, en un momento en el que las perspectivas de la economía española eran inmejorables y en el que el descenso de los intereses percibidos por los préstamos bancarios disminuyó sus ingresos. De ahí que cuando las grandes empresas industriales en sectores monopolísticos comenzaron a privatizarse, proporcionaron a los grandes bancos unas buenas oportunidades de inversión alternativas. Por tanto, las privatizaciones han contribuido a reforzar los vínculos estables entre la banca y la industria. Esto, por un lado, facilita las

(37) Así, La Caixa y el BBV tenían participaciones en Gas Natural, Repsol, Iberdrola, Cantábrico y Telefónica; a ello hay que añadir que Argentaria, el banco de capital público privatizado, poseía amplias participaciones en Telefónica y Endesa. Por el otro lado, el BSCH tenía participaciones en Cepsa, Endesa, Unión Fenosa, Retevisión y Airtel.

decisiones de los directivos a medio y largo plazo y aumenta las posibles ganancias de las economías de escala en estos sectores. Pero, por otro lado, la banca puede condicionar mucho la actividad de estas empresas, en su doble condición de prestamista y de accionista relevante. Este peso de los accionistas estables bancarios en las empresas privatizadas, asimismo, puede desincentivar la competencia entre empresas con intereses comunes en mercados coincidentes o relacionados. Además, las participaciones cruzadas de los bancos podrían generar problemas tales como una menor liquidez en el mercado de valores y, desde luego, disminuir el atractivo para los inversores extranjeros. Otro problema para estas empresas públicas privatizadas era el derecho de intervención o de veto que tenía el Estado, a través de la acción de oro, que le permite controlar decisiones estratégicas, tales como la venta de grandes paquetes de acciones; esto puede frenar la entrada de nuevos inversores, orientar las fusiones empresariales y, sobre todo, debilitar cualquier amenaza de pérdida de control por la dirección de la empresa³⁸.

Hay que insistir en la delicada cuestión de la defensa de la competencia, única arma que le ha quedado al Estado para intervenir en los mercados imperfectos. Las empresas públicas en España tuvieron una posición dominante en sectores que producen bienes o servicios intermedios que son básicos para el resto de la economía, como las telecomunicaciones, la electricidad, el gas y el petróleo, el transporte aéreo y ferroviario, la minería y la siderurgia. En la mayoría de esos sectores, las empresas trabajaban en un régimen de quasi-monopolio o, al menos, de regulación estatal por existir restricciones de entrada, al tratarse de monopolios u oligopolios naturales y legales³⁹. Tras la desaparición de los monopolios por las privatizaciones, aque-

(38) Concretamente, el Gobierno retuvo el derecho de intervención y veto en Telefónica, Repsol y Argentaria; su duración era de 10 años para Telefónica y Repsol, y 4 años como máximo para Argentaria. En parecida situación se encontraba Tabacalera tras su privatización. Según la OCDE (1998), esta práctica es contraria a la experiencia internacional que ha impulsado el papel de los inversores institucionales independientes de los bancos, para atraer la inversión extranjera (que puede aportar también la innovación tecnológica) y reforzar los derechos de los accionistas minoritarios. Asimismo, esa práctica asegura la estabilidad de los gestores de las empresas privatizadas, que generalmente siguen siendo aquellos que el gobierno nombró antes de vender las empresas.

(39) Dichas empresas fijaron sus precios por encima de la media de la OCDE y obtuvieron beneficios extraordinarios, en los sectores de la electricidad, el petróleo, el gas natural y las telecomunicaciones. En algunos casos, aquéllos se utilizaron para financiar su inversión exterior, en particular Latinoamérica, y una diversificación hacia otros sectores.

llas prácticas contrarias a la competencia se muestran muy difíciles de erradicar en la economía española, a pesar de la desregulación emprendida por los gobiernos. La estructura de los mercados sigue siendo muy oligopólica⁴⁰. Este de asegurar la competencia efectiva en estos mercados sigue siendo un problema básico, por cuanto las privatizaciones sólo aseguran una ganancia de eficiencia para la economía si van acompañadas de la introducción de competencia en los sectores respectivos.

La privatización no ha sido, empero, total; y es difícil que pueda llegar a serlo. Las empresas que continúan siendo del Estado pasan, en general, por graves apuros financieros, por varios motivos. En algunos casos, como los sectores del transporte, la reducción de los beneficios se debió a la intensificación de la competencia. En otros, fue la política económica del Gobierno la que deliberadamente fijaba unos precios insuficientes para cubrir costes, o bien imponía a las empresas determinadas obligaciones de prestar un servicio público, como ocurría en los casos del ferrocarril, correos y la televisión pública; finalmente, existían empresas con pérdidas en sectores en declive, como la minería del carbón y los astilleros. Estas empresas y sectores fueron sometidas a severos procesos de saneamiento y de reestructuración, y su privatización se muestra difícil. Por otro lado, no hay que olvidar que, aunque el tamaño de las empresas del Estado disminuya, está aumentando paralelamente el número de las públicas controladas por las Administraciones Territoriales: su número aumentó en un 45 por 100 entre 1990 y 1996 y sus plantillas crecieron casi un 30 por ciento entre 1986 y 1995. Aunque hay que reconocer, obviamente, que esas cifras partían de un nivel muy bajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bel Queralt, G. (1998): "Los costes financieros de las privatizaciones en España," *Información Comercial Española*, núm. 772, págs. 125-144.

(40) El sector petrolero está controlado por dos grandes empresas, Repsol y Cepsa, y la evolución de los precios no revela que exista competencia efectiva. En el sector eléctrico también dominan dos grandes empresas, que son Iberdrola y Endesa. En las telecomunicaciones, Telefónica sigue imponiendo una política de tarifas que, a veces, el propio ministerio de Fomento considera excesivas, y sus prácticas contrarias a la competencia le ha supuesto varias sanciones del Tribunal de Defensa de la Competencia.

- Cabrera, M. (1991): "La opinión empresarial ante la empresa pública (1898-1936)", en Comín, F., y P. Martín Aceña (eds.).
- Centre Européen des Entreprises à participation publique, CEEP (1994): "Les entreprises à participation publique dans l'Union européenne", Anales du CEEP.
- Comín, F. (1991): "Los monopolios fiscales", en F. Comín y P. Martín Aceña (eds.), págs. 139-1175.
- Comín, F. y Martín Aceña, P. (dirs.) (1991): *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- Comín, F. (1996a): *Historia de la Hacienda pública, vol. I, Europa*, Barcelona, Crítica.
- Comín, F. (1996b): *Historia de la Hacienda pública, vol. II, España*, Barcelona, Crítica.
- Comín, F. (1996c): "La empresa pública en la España contemporánea", en Comín y Martín Aceña (eds.), págs. 349-367.
- Comín, F. y Martín Aceña, P. (1999): *Tabacalera y el estanco de tabacos (1636-1998)*, Madrid, Fundación Tabacalera.
- Comín, F., y Martín Aceña, P. (eds.) (1996): *La empresa en la Historia de España*, Madrid, Civitas.
- Comín, F.; Martín Aceña, P.; Muñoz, M. y Vidal, J. (1998): *150 años de historia de los ferrocarriles en España*, Madrid, Anaya-Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- Consejo de Ministros (1996): Acuerdo por el que se establecen las bases del programa de modernización del sector público empresarial del Estado, Consejo de Ministros del día 28 de junio de 1996.
- Consejo Consultivo de Privatizaciones, Memorias correspondientes a los años 1997 y 1998.
- Consejo Consultivo de Privatizaciones, Informe de actividades, Año 1998.
- Consejo Consultivo de Privatizaciones (1999): Evolución del proceso de privatizaciones, Madrid, 18 de junio de 1999.

- Cuervo, A. (1998): "La privatización de las empresas públicas. Cambio de propiedad, libertad de entrada y eficiencia", *Información Comercial Española*, núm. 772, págs. 45-57.
- Gámir, L. (1998): "Privatizaciones, eficiencia y transparencia", *Información Comercial Española*, núm. 772, págs. 27-44.
- Isidro, R. (1994): "La evolución de las telecomunicaciones españolas 1982-1993: El caso de Telefónica de España S.A.", Documento de trabajo 9404, Madrid, Programa de Historia Económica, Fundación Empresa Pública.
- López López, T. y Utrilla de la Hoz, A. (1997): "La configuración del sector público empresarial en España", *Cuadernos de Información Económica*, nº 119.
- Lozano, A. (1994): "La organización industrial de los arsenales del Estado en el último tercio del siglo XIX", Documento de Trabajo 9406, Fundación Empresa Pública, Madrid.
- Mañas, L. (1998): "La experiencia de una década de privatizaciones", *Información Comercial Española*, núm. 772, págs. 145-175.
- Martín Aceña, P. (1991): "Los orígenes de la banca pública", en Comín y Martín Aceña (eds.) (1991), pp. 331-773.
- Martín Aceña, P., y Comín, F. (1991): *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- OCDE (1998): Estudios económicos de la OCDE Años 1997/1998, España, Madrid.
- Ortúñez, P. P. (1999): *El proceso de nacionalización de los ferrocarriles en España. Historia de las grandes compañías ferroviarias, 1913-1943*, Tesis doctoral, Universidad de Valladolid.
- Ribas, E. (1998): "Valor de la empresa y privatizaciones", *Información Comercial Española*, núm. 772, págs. 99-107.
- San Román, E. (1999): *Ejército e industria. El nacimiento del INI*, Barcelona, Crítica.
- Tortella, G. (1991): "El monopolio de petróleos y Campsa, 1927-1947", *Hacienda Pública Española*, Núm. 1, págs. 171-190.