

Julio 1995

Documento de trabajo

9505

**LA EMPRESA PÚBLICA EN LA ESPAÑA
CONTEMPORÁNEA: FORMAS HISTÓRICAS
DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN (1770-1995)**

Francisco Comín Comín (*)

(*) Universidad de Alcalá y Fundación Empresa Pública

Este trabajo ha sido financiado por la Fundación Empresa Pública.

**Programa de Historia Económica
FUNDACION EMPRESA PÚBLICA. Pza. Marqués de Salamanca, 8. 28006 Madrid.
Tf.: 577 79 09 - 578 24 50; Fax: 575 56 41**

INDICE

	Pág.
Introducción	2
1.- Los condicionantes históricos de la empresa pública y de sus formas de organización	3
1.1.- Las etapas históricas de la empresa pública en Europa	3
1.2.- Las formas históricas de la organización de la empresa pública en España	12
2.- La Historia de algunas empresas públicas antes de la Guerra civil	18
2.1.- Las Reales Fábricas: las empresas públicas del siglo XVIII	18
2.2.- Los restos del naufragio: la empresa pública tras las privatizaciones del siglo XIX	20
2.3.- El resurgimiento de la empresa pública durante el primer tercio del siglo XX	36
3.- La consolidación de la empresa pública durante el franquismo y la democracia	45
3.1.- Las políticas nacionalizadoras: los casos de Renfe y Telefónica	47
3.2.- El INI y la política industrial: de la industrialización autárquica a la reconversión industrial de la democracia	60
4.- La disciplina de la Unión Europea sobre defensa de la competencia y las privatizaciones pragmáticas	70
5.- Las formas históricas de las empresas públicas y sus objetivos: ¿eficiencia económica o redistribución de la renta?	84
6.- Bibliografía	95

Introducción.

En este documento se analizan los orígenes, remotos y cercanos, de las empresas públicas en este país durante los siglos XIX y XX, así como sus ciclos históricos enmarcados en la referencia europea. Consta de cinco apartados. En el primero se estudian las etapas históricas de la empresa pública en Europa y en España, examinando la progresiva transformación de sus formas organizativas y de gestión, desde los departamentos ministeriales a las sociedades mercantiles, que fue acompañada por amplios cambios en las ideas vigentes sobre el papel del Estado como productor directo de bienes y servicios. En el segundo apartado, se repasan los casos históricos más significativos de la evolución de la empresa pública en España entre finales del siglo XVIII y la Guerra Civil. En el tercer apartado, se analizan las empresas públicas en su concepción y configuración actual, que surgieron con el franquismo de la autarquía; se examinan brevemente los casos de Renfe y Telefónica, y se hace un especial hincapié en el Instituto Nacional de Industria, que fue el principal instrumento industrializador del sector público empresarial entre 1941 y 1963, que luego se fue acomodando a los cambios políticos para subsistir, como elemento fundamental de la empresa pública, junto a la Dirección General del Patrimonio y del INH, desgajado del INI en 1980. En la sección 4 se describen los efectos que la entrada de España en la Unión Europea tuvo sobre la gestión de las empresas públicas y las privatizaciones recientes. Finalmente, en la sección 5 se presenta una evaluación impresionista del comportamiento de la empresa pública en la España contemporánea.

1.- Los condicionantes históricos de la empresa pública y de sus formas de organización¹.

En esta sección se examinan las distintas fases de la evolución de la empresa pública en Europa, para luego aplicar esas etapas a la historia de la empresa pública en España.

1.1.- Las etapas históricas de la empresa pública en Europa

La actividad de la empresa pública ha contado siempre con aportaciones teóricas, tanto favorables de quienes proponían su difusión, como condenatorias de aquéllos que querían su privatización. Pero la actividad empresarial del Estado siempre ha levantado mayores reticencias que otros instrumentos de la política económica, como los impuestos; éstos son generalmente aceptados, aunque se discuta el tipo de tributos más adecuado para los distintos fines perseguidos por el gobierno, su configuración legal, su forma de recaudación y el nivel de la presión fiscal que puede establecerse. Pero, por el contrario, la empresa pública sigue siendo objeto de una encendida polémica en torno a su propia existencia y razón de ser; hay quien piensa que la actividad empresarial sólo puede ser emprendida por la iniciativa privada, y que el mal funcionamiento de la empresa pública y las enormes pérdidas que implica para la sociedad aconsejan a los gobiernos a desprenderse de ellas, bien privatizándolas, bien cerrándolas. Una perspectiva histórica ayudará a situar esta discusión en un terreno más neutro que el meramente ideológico en el que habitualmente se desenvuelve. Porque no es la primera vez que la empresa pública pasa por tiempos difíciles. Las lecciones históricas sobre la cuestión pueden extraerse examinando, primero, los orígenes de las empresas y la relevancia que se concedió a este instrumento de la política económica; segundo, analizando los objetivos que se les asignaron y sus formas organizativas, y tercero, evaluando el grado en el que las empresas públicas alcanzaron los objetivos

¹ Este documento es una nueva versión ampliada y actualizada de Martín Aceña y Comín (1990 y 1992). Agradezco a Pablo Martín Aceña que me permita utilizar esas publicaciones y otros trabajos conjuntos así como los comentarios realizados. Los errores son exclusivamente míos.

asignados durante los dos últimos siglos.

En términos generales, la empresa pública, como cualquier otro instrumento de la política económica, surge cuando el Estado pretende utilizarla para corregir determinados "fallos de mercado". En este sentido, las justificaciones teóricas de los orígenes de la empresa pública en España, como en otros países europeos, han sido diversas, atribuyéndosele los cometidos siguientes. En primer lugar, al sector público empresarial se le ha encargado suministrar bienes públicos y preferentes (como sanidad, educación, servicios municipales o protección del medio ambiente) que son esenciales para la sociedad; porque sus evidentes economías crecientes de escala y externalidades positivas hacen que su oferta por la empresa privada sea insuficiente, cara, inestable o, potencialmente, contraria a los intereses generales de la nación. Estas empresas públicas de servicios se desarrollaron en las siguientes actividades: correos y telégrafos; teléfonos; canales, caminos y puertos; ferrocarriles; agua, gas y electricidad; montes y bosques; e industrias relacionadas con la defensa, la educación y la sanidad. En segundo lugar, la empresa pública ha solido crearse para servir de instrumento de la política industrial, para combatir los oligopolios y monopolios y para apoyar el crecimiento económico, con el fin de: aliviar las depresiones económicas; fomentar el desarrollo económico; apoyar a determinados sectores y regiones en dificultades; sostener los precios agrarios y, en fin, combatir el monopolio privado, o bien socializar las rentas del monopolio².

Las circunstancias concretas del surgimiento de la empresa pública y las vicisitudes particulares de su trayectoria histórica (nacimientos, arrendamientos, nacionalizaciones, disoluciones y privatizaciones) son más variopintas, y mucho más prosaicas, que esas razones teóricas que acaban de exponerse. La experiencia histórica del caso español permite decir lo siguiente al respecto. 1) Unas veces las empresas públicas han surgido por estatalizaciones o nacionalizaciones de compañías privadas que

² Véase E. Fuentes Quintana (1968, cap. 2).

pasaban por dificultades, cuando no estaban ya hundidas en la quiebra, que generalmente se hacían en condiciones favorables para el capital privado y ruinosas, por tanto, para la Hacienda Pública; en otras ocasiones, la nacionalización tenía lugar en circunstancias bélicas, por razones de defensa y por motivos estratégicos³. 2) Muchas empresas estatales se crearon para algo tan práctico como gestionar directamente las propiedades y rentas del Estado, entre las que destacan las diversas minas públicas y los monopolios fiscales⁴. 3) Las empresas públicas se utilizaron incluso para alcanzar ciertos objetivos sociales, para redistribuir la renta y para mantener el empleo. Como el caso de aquellas Reales fábricas que eran hospicios para recoger vagabundos y enseñarles un oficio, o las empresas públicas que se mantienen para no agravar el paro y la decadencia industrias de ciertas zonas, como Hunosa⁵. 4) Casi siempre que se privatizaron las empresas públicas se vendieron a precios bajos, por las presiones e intereses de particulares. Como denuncian muchos casos de Reales Fábricas, canales, o de empresas ferroviarias durante el siglo XIX. Los intentos de los gobiernos de promover el capitalismo popular y de asegurar el éxito de la venta de los activos públicos también ha llevado a rebajar el precio de enajenación de las empresas públicas, como ha sucedido con las privatizaciones recientes⁶. 5) La cesión de la gestión en arriendo y en régimen de concesión, así como las privatizaciones, obedecían en muchas ocasiones a compensaciones indirectas que el Estado hacía a los prestamistas del Tesoro, como ocurrió con los canales, las minas, los monopolios fiscales, y algunos bancos oficiales⁷.

³ Véase Helguera (1991) y Comín y Martín Aceña (1991).

⁴ Véanse J. M. Tejerizo (1975) y F. Comín (1991), para los monopolios fiscales. Véanse José Manuel Rodríguez Gordillo (1984a y 1984b), Juan Hernández Andreu (1990) y Luis Alonso Alvarez (1995) para el Tabaco; véase Rafael Dobado (1991) para las minas estatales.

⁵ Véanse Helguera (1991), Martín Aceña y Comín (1991) y Sudrià (1992).

⁶ Véase Juan Helguera (1991) y Donézar (1994). En épocas más recientes se ha hablado mucho de la reprivatización de Rumasa, véase Julio García Fernández (1990).

⁷ Véanse Dobado (1991) y Alonso Alvarez (1993).

No puede negarse la existencia de unas diferencias apreciables en la evolución y en los modelos organizativos de la empresa pública según las peculiaridades históricas de los distintos países europeos. Los factores que determinan la evolución histórica de la empresa pública son múltiples, pero entre los más generales sobresalen los siguientes: el entorno institucional, el nivel de desarrollo industrial del país y la orientación de la política económica en su vertiente intervencionista. Efectivamente, en la historia contemporánea de la Europa occidental se percibe una cierta correlación entre esas variables, por un lado, y el peso de la empresa pública en la economía y sus formas de organización y gestión, por otro. Esta relación general entre procesos económicos y políticos con la evolución de la empresa pública se representa en el esquema 2, que refleja, muy simplificada, el proceso histórico del cambio organizativo de la empresa pública industrial.

Esquema

ETAPAS HISTORICAS DE LA EMPRESA PUBLICA (EP)

Etapas EP	1	2	3	4	5
	Siglo XVIII	Siglo XIX	1900-1939	1940-1974	1975-1991
Grado de industrialización	Protoindustria	Industrialización	Crecimiento	Madurez	Reconversión
Etapas de la política económica	Mercantilismo	Liberalismo	Proteccionismo y nacionalismo	Dirigismo e intervencionismo	Liberalización y desregulación
Tamaño de la empresa pública (medido por la Relación entre Empresa Pública y PIB)					
Formas Jurídicas					
Propiedad y Gestión	Estado/Capital Privado Gestores Públicos; Criterios Políticos	Estado Gobierno; Gestión administrativa y presupuestaria	Estado Gobierno y Gestores públicos Control Administrativo	Estado Holdings y Gestores públicos Cierta autonomía en la gestión	Estado/capital privado Gestores privados Criterios empresariales

Fuente: Esquema inspirado en el propuesto por Ayub y Hegstad (1986).

En este esquema se representan las fases industriales siguientes: la protoindustria; el despegue; el crecimiento; la madurez, y, finalmente, la reconversión industrial⁸. A estas etapas de la industrialización se yuxtaponen las fases históricas de la política económica según el mayor o menor intervencionismo del Estado, y entre ambas describen, en términos muy generales, la evolución siguiente. Al principio del período analizado se aprecia una progresiva reducción de la intervención directa del Estado con las liberalizaciones económicas propiciadas por las revoluciones burguesas del siglo XIX, que redujeron sustancialmente las prácticas mercantilistas del siglo XVIII. Esta transición de la primera etapa (caracterizada por la protoindustria y el mercantilismo) a la segunda (cuyos rasgos fueron la industrialización y el liberalismo) trajo consigo la privatización de la mayor parte de las manufacturas reales, de las propiedades de la Corona y de los bienes nacionalizados, después de haber sido expropiados a la Iglesia, a los municipios y, en algunos países, a parte de la nobleza. Esto implicó una disminución de las actividades de la empresa pública, y una pérdida del control por parte del Estado de algunos sectores fundamentales de la actividad productiva, que se cedían al capital privado. La iniciativa inversora, productiva y comercial privada se vio favorecida, además, por la desregulación de los mercados, anteriormente muy controlados por el Gobierno y los Ayuntamientos del Antiguo Régimen.

En efecto, el tamaño del sector público empresarial se redujo en la segunda etapa, no sólo por las privatizaciones de empresas públicas, sino también por la generalización de las concesiones de servicios públicos para que fueran gestionados por sociedades privadas. También cambiaron las formas de organización y de propiedad predominantes en las empresas públicas: desde las empresas mixtas -con capital público y privado- y las manufacturas estatales -con capital público solamente- se pasó

⁸ En las economías europeas más avanzadas y en Japón el cuadro incorpora una última etapa de innovación en la que la empresa pública se concentra en un notable esfuerzo de inversión en investigación y desarrollo (I+D) con la idea de ayudar a la difusión de los avances tecnológicos a las empresas privadas.

al predominio de los departamentos ministeriales, pues las empresas públicas que subsistieron a la revolución liberal se organizaron en direcciones generales adscritas a diversos ministerios económicos. Con las reformas del Estado burgués los criterios de gestión, asimismo, se transformaron hacia una mayor burocratización y una menor autonomía de los gestores de las empresas públicas; con ello se intentaba acabar con los vicios en la gestión previa de las manufacturas reales, reduciendo el margen de acción y la discrecionalidad de unos gestores nombrados por criterios políticos, muy arbitrarios y sin los conocimientos técnicos imprescindibles para dirigir una empresa.

En la tercera etapa, con la vuelta al proteccionismo y al nacionalismo económico experimentada desde finales del siglo XIX, la empresa pública comenzó a resurgir, aunque no abiertamente pues las sociedades europeas todavía no aceptaban plenamente la idea del Estado como empresario; ni siquiera tras la experiencia de la movilización industrial ocurrida durante la Primera Guerra Mundial; de ahí el moderado crecimiento del tamaño del sector público empresarial entre 1900 y 1939. La necesidad de dotar a esas nuevas empresas públicas de una mayor autonomía en la gestión y en la financiación de sus actividades propició el surgimiento de unas nuevas formas legales de organización, entonces denominadas cajas especiales y, más tarde, organismos autónomos.

La cuarta etapa -comprendida entre 1940 y 1974- está caracterizada por la madurez industrial y por la mayor actividad dirigista, reguladora e intervencionista de los gobiernos, particularmente intensificada con la Segunda Guerra Mundial. Las nuevas bases de la política económica hicieron que la empresa pública se desarrollase notablemente y que la organización y la gestión adquiriesen las formas actuales, mucho más próximas a las características de las compañías privadas. La ampliación de la actividad de la empresa pública vino favorecida por las generalizadas nacionalizaciones de empresas privadas durante la Segunda Guerra Mundial y en la inmediata posguerra. Las nuevas sociedades públicas eran, generalmente, de propiedad exclusiva del Estado, y las formas organizativas fueron los departamentos

ministeriales y los organismos públicos para los holdings estatales, que tenían las participaciones accionariales de las empresas públicas y que dictaban la estrategia general; contrariamente, los entes estatales y las sociedades anónimas fueron las formas legales adoptadas por esas compañías públicas participadas por los holdings. La idea consistía en compaginar el control del Estado sobre la estrategia general de sus empresas (en los objetivos, en la financiación y en las decisiones globales de aumentar o reducir las participaciones y las actividades productivas públicas), con la necesaria autonomía en las decisiones empresariales de los gestores de las compañías públicas -para reaccionar a las variables coyunturas del mercado-, que además tenían que someterse a la legislación mercantil privada. Se buscaba una mayor flexibilidad y agilidad en la gestión empresarial directa por parte del Estado, evitando que el gobierno perdiese el control de ese instrumento fundamental de la política económica e industrial que fue, desde la posguerra, la empresa pública. En esta fase nacieron importantes empresas públicas encubiertas bajo la forma de organismos ministeriales y organismos autónomos, con el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Sanidad, y de los Programas Públicos de Educación tras la Segunda Guerra Mundial.

En la quinta etapa, entre 1975 y 1994, la crisis industrial y la necesaria reconversión propiciada por los gobiernos -unidas a la liberalización y desregulación de las actividades económicas y de los mercados- llevaron a una política privatizadora de los gobiernos europeos, pero también en el resto del mundo, consistente en la venta de empresas públicas y en la colocación de paquetes accionariales de sociedades estatales en los mercados de capitales. Esto llevó a una reducción del volumen de la empresa pública -muy inferior a lo que las apariencias mueven a pensar⁹-, a una mayor participación del capital privado en el sector público empresarial y a su consentimiento a la disciplina del mercado bursátil. Asimismo, se ha asistido también a una "privatización" de la gestión consistente en aplicar a la empresa

⁹ Véase Comín, Martín Aceña y Jiménez (1992).

pública los criterios de rentabilidad y los procedimientos de organización y gestión característicos de las empresas y corporaciones privadas. En esta última etapa se ha producido una cierta desmembración de las sociedades públicas, pues el Estado sólo ha mantenido el control -a través de los holdings que gestionan sus participaciones en empresas industriales y de servicios- sobre aquellos aspectos que permiten aprovechar las sinergias de sus diferentes grupos empresariales, permitiendo en cambio la autonomía en la gestión a sus distintas sociedades y entes públicos. En definitiva, se ha otorgado al sector público empresarial un entorno legal más flexible -menos dependiente de las normas administrativas y presupuestarias- para tratar de mejorar su competitividad y rentabilidad, dando entrada a la iniciativa privada en el capital y a los criterios empresariales en la gestión.

1.2.- Las formas históricas de la organización de la empresa pública en España.

En la historia de la empresa pública en España se distinguen las cinco etapas delimitadas previamente. La primera fase correspondió al siglo XVIII, cuando el mercantilismo concedió a las Reales Fábricas un papel destacado como instrumento de prestigio político, de gestión del patrimonio público y de reindustrialización del país. El intervencionismo del dieciocho impulsó el establecimiento de Reales Fábricas por varios motivos, entre los que se hallaban los objetivos estratégicos y de industrialización¹⁰. 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; el auge de las políticas liberales no impidió, no obstante, que algunas empresas públicas subsistieran ni que, incluso, se crearan otras nuevas, para gestionar algunas propiedades y monopolios estatales, que permanecieron en manos del sector público. En la primera mitad del siglo XIX, en efecto, la ideología liberal -pero también las necesidades de la Hacienda- aconsejó la privatización de las tierras y los montes públicos, de las Reales fábricas, así como el desestanco de ciertos productos monopolizados hasta entonces por la Hacienda del Estado español¹¹.

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 1874 y 1935 las ideas adversas hacia la empresa pública y los intentos de promover la iniciativa privada llevaron, consiguientemente, al arrendamiento de las

¹⁰ Véanse J. Helguera (1991 y 1995) y Piero Tedde (1991).

¹¹ Véanse Sanz (1985), Jiménez Blanco (1991), Comín (1991) y Dobado (1991).

propiedades y monopolios estatales que no se habían privatizado (CAT Y SECN) y, sobre todo, limitaron la expansión de la empresa pública¹².

La cuarta etapa comprende el franquismo entre 1940 y 1975. Durante la misma conviene distinguir tres subetapas en la historia de la empresa pública, aunque la última llega a la transición democrática. La primera coincide con la posguerra autárquica (1940-1959): 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 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, ante la pretendida 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 CTNE y de la banca pública¹³.

La segunda subfase en la historia de la empresa pública del franquismo (1964-1970) se inicia con los Planes de desarrollo; éstos concedieron el mayor protagonismo a la empresa privada, dejando para la empresa pública una papel subsidiario, ya que sólo podía emprender actividades abandonadas o despreciadas por las sociedades de capital privado. A pesar de los consejos del Banco Mundial, el INI no fue cerrado, aunque fuera 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

¹² Véanse Alonso (1995), Lozano (1995) y Cabrera (1991). Otro tanto ocurrió con los servicios municipales, véase Antolín (1991) y Núñez (1995).

¹³ Eso al menos pensaba Suanzes; véase Martín Aceña y Comín (1991) y Ballesteros (1993). Para RENFE véase M. Muñoz (1993).

protagonismo industrial, siguió creciendo en tamaño en los años sesenta. La tercera subfase del franquismo 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 el INI y las empresas públicas fueron empleadas -en el contexto de los pactos de la transición hacia la democracia que desarrollaron el Estado redistributivo- 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 estrategia política distorsionó su cartera de participaciones accionariales y agravó su situación financiera.

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, que implicó el intento de parar el deterioro y de mejorar los resultados empresariales; para ello hubo que reorganizar el sector público empresarial. Se trató de que la empresa pública siguiese sólo en los sectores en que tenía sentido su actividad, con algún viso de supervivencia en el futuro; asimismo se buscaron soluciones al problema de los costes financieros. 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). En la etapa final, el énfasis puesto en el saneamiento del sector público, en parte obligado por la integración en la Comunidad Europea, ha llevado a la

reorientación de la gestión de la empresa pública. 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, y de las que carecieron de viabilidad futura¹⁴.

Evidentemente, todas esas vicisitudes históricas implicaron transformaciones en la organización y la gestión las empresas públicas¹⁵, que también han revestido en España diversas formas, a lo largo de los siglos XVIII a XX, entre las que sobresalen las siguientes, que son enumeradas por orden de aparición histórica.

En primer lugar, las empresas y centros adscritos a departamentos ministeriales, que carecen de personalidad jurídica independiente, ya que su actuación se somete a la ley de organización y contabilidad públicas, y dependen legal y financieramente del Presupuesto del Estado. Consecuentemente, su actividad se atiene a las rígidas normas burocráticas y contables de la Administración pública. En esa situación se encontraban en el siglo XIX empresas encubiertas como Correos y Telégrafos, la Dirección General de Montes Públicos y la Dirección de Obras Públicas. Aunque sufrió diversos cambios de denominación, la Dirección de Minas y Rentas Estancadas gestionaba las propiedades y monopolios del Estado en el siglo XIX; en la actualidad la Dirección General del Patrimonio del Estado es el órgano gestor de todas esas empresas públicas y otras de servicios -que son sociedades anónimas-, constituyendo un gran holding público bajo la configuración de departamento ministerial. En segundo lugar, los organismos autónomos son propiedad total del Estado y tienen personalidad jurídica propia; sus actividades no están incluidas orgánicamente en el Presupuesto del Estado. Estos rasgos les confieren una mayor independencia y flexibilidad de gestión, sin perder la posibilidad de financiarse, principalmente, con fondos

¹⁴ Véase Martín Aceña y Comín (1991), para RENFE véase Miguel Muñoz (1993) y para Telefónica véase R. Isidro (1994).

¹⁵ Utilizo aquí un concepto amplio de empresa pública; véase para su definición Comín y Martín Aceña (1991).

del Estado. Entre ellos se cuentan las Cajas Especiales, las Juntas de Obras de Puertos y las Juntas de Canales y Pantanos y los múltiples organismos autónomos que proliferaron durante el franquismo, entre los que llegó a contarse el INI. Y, en tercer lugar, las sociedades estatales, que admiten dos configuraciones: unas son las sociedades anónimas en las que las Administraciones públicas tienen mayoría de capital o bien las controlan a través de los contratos del Estado para el suministro de servicios públicos. En el caso del sector público empresarial estatal, el Estado -o indirectamente algún holding estatal- suscribe todo el capital o, al menos, un paquete mayoritario que le permita controlarlas. Y las otras están constituidas por los entes públicos que rigen sus operaciones por la ley mercantil, aunque sean entidades de derecho público. Naturalmente, existe el sector público empresarial local, en el que las compañías son propiedad bien de los Ayuntamientos, bien de las Comunidades autónomas¹⁶.

Un antecedente muy remoto de las sociedades estatales -que marcaría la primera etapa de la empresa pública en España- se encuentra en las Reales Fábricas generalizadas en España durante el siglo XVIII. Pero las empresas públicas no se desarrollaron en su concepción moderna -adoptando la forma de sociedades anónimas- hasta después de la Guerra Civil con la formación del INI en 1941, que era un organismo autónomo, pero cuyas empresas fueron sociedades anónimas; ya en la democracia, en 1980, se desgajó del INI el otro gran holding público, el INH, que adquirió la forma de ente público, configurándose sus empresas como sociedades estatales, incluido el subholding Repsol. Más tarde, del INI se segregó Teneo, con las empresas rentables. En 1995 se planeaba cerrar tanto el INI como el INH, crear una sociedad como tenedora de las acciones de Teneo y Repsol y pasar las empresas del INI a un organismo dependiente del Ministerio de Industria. El tercer centro que controla las sociedades estatales es la Dirección General del Patrimonio del Estado.

En términos históricos, el concepto de empresa pública puede ampliarse para dar cabida a las compañías que, aun siendo

¹⁶ Véase para estas definiciones Intervención General de la Administración del Estado (1991).

mayoritario el capital privado, gestionan una propiedad pública, un monopolio fiscal o un servicio público, ya sea en régimen de arrendamiento o de concesión; por ello, su actividad está estrechamente controlada por el Estado. De hecho, en la contabilidad pública se definen, incluso, como empresas públicas las minoritarias controladas por el Estado, como es el caso de Telefónica. La opción que tomaron los liberales del siglo XIX por la empresa privada generalizó la figura de la concesión para la explotación de un servicio público a una compañía no plenamente pública, pero sí regulada y subvencionada por el Estado; un buen ejemplo fueron las compañías ferroviarias y las empresas de servicios municipales. Esta es la definición amplia de empresa pública que se adopta aquí¹⁷.

¹⁷ Véanse E. Fuentes Quintana (1968), Velarde (1961), Antolín (1991) y Comín y Martín Aceña (1992).

2.- La Historia de algunas empresas públicas antes de la Guerra civil.

Veamos a continuación algunos de los casos históricos más representativos en la historia de las empresas públicas españolas antes de la Guerra Civil, ajustando los siguientes epígrafes a las fases descritas anteriormente.

2.1.- Las Reales Fábricas: las empresas públicas del siglo XVIII.

Las Reales Fábricas fueron el primer experimento de crear empresas públicas en España, al que no acompañó el éxito. El concepto de Real Fábrica engloba tres situaciones empresariales distintas: a) empresas privadas a las que el rey otorgaba esa denominación a título honorífico; la intervención del Estado se limitaba a controlar la calidad de sus productos; b) las Compañías de Comercio y Fábricas eran empresas mixtas, en las que el Estado poseía una parte del capital social -entre el 10 y el 40 por ciento-, y se reservaba un control sobre su gestión; su actividad comercial era más importante que la fabril y sólo en dos casos establecieron manufacturas concentradas -las Reales Fábricas de Paños de Segovia y de Ezcaray-; y c) las Reales Fábricas en sentido estricto eran empresas públicas industriales, creadas por iniciativa del Estado, financiadas por la Hacienda estatal y gestionadas por funcionarios; eran fábricas concentradas, integradas verticalmente, no por motivos técnicos sino para controlar la calidad de la producción e imponer una disciplina a los trabajadores. Estas reales fábricas eran, en realidad, manufacturas tradicionales, caracterizadas por una escasa mecanización, por el predominio de la mano de obra artesanal, y por la inexistencia de la división del trabajo; su organización laboral siguió atada a las jerarquías gremiales. Incluso en su fase de mayor esplendor, los mercantilistas españoles se mostraron críticos con las Reales fábricas.

El declive de las Reales Fábricas ocurrió desde 1770, cuando los últimos gobiernos de Carlos III y, sobre todo, en los de Carlos IV comenzaron a abandonar progresivamente los postulados mercantilistas y entre la influyente minoría ilustrada se

difundió una opinión hostil contra las Reales Fábricas. Las crecientes dificultades de la Real Hacienda cortaron las subvenciones a las Reales Fábricas; al carecer éstas de capacidad de autofinanciación, su actividad decayó e incluso se paralizó en algunas. Las guerras del primer tercio del siglo XIX y la revolución liberal acabaron con las manufacturas reales en España, como sucedió, por cierto, en Europa. Durante el Trienio Liberal los gobiernos sólo cerraron la Real Fábrica de Paños de Guadalajara en 1822; pero en la década de 1830, las pocas que subsistían fueron vendidas o arrendadas a empresarios privados, como la de vidrios de San Ildefonso en 1833, o la de latón de Alcaraz en 1838; otras fueron abandonadas, como las fundiciones de artillería de La Cavada y Liérganes en 1835, ante la imposibilidad de encontrar compradores¹⁸.

¹⁸ Véanse Juan Helguera (1991, págs. 65-80 y 1995) y Piero Tedde (1990, págs. 32-48).

2.2.- Los restos del naufragio: la empresa pública tras las privatizaciones del siglo XIX.

Tras la Revolución Liberal sólo subsistieron unos pocos establecimientos de la minería pública, de las industrias militares y de los monopolios fiscales¹⁹. En el siglo XVIII los yacimientos de la minería estatal dejaron de beneficiarse en arrendamiento para ser explotados directamente por el Estado -en concreto, las minas de Linares y de Río Tinto-, ante los problemas que habían planteado los arrendamientos, debido a que los arrendatarios explotaban los yacimientos descuidando la inversión, incluso en el mantenimiento de las instalaciones; asimismo, ocultaban la producción real para defraudar a la Hacienda²⁰. A finales del siglo XVIII, las características de la administración directa de las minas del Estado eran: la dependencia respecto a la Secretaría de Hacienda, por un lado, y la carencia de autonomía financiera, por otro. Esto era así porque la minería estatal era una fuente de ingresos imprescindible para la Corona. La incapacidad para fijar precios de venta y para decidir sobre la utilización de los ingresos obtenidos por la venta de la producción dejaba a los directivos de las minas estatales sin margen de maniobra. Los ingresos generados por la minería estatal quedaron afectados, durante la quiebra de la Hacienda absolutista, expresamente al fondo de amortización para el servicio de la deuda pública. En 1816, las minas de plomo del Estado pasaron a depender de la Caja de Crédito Público; en 1818, la medida se hizo extensible a Río Tinto y Almadén. En 1824, las minas estatales fueron adscritas a la Administración de Rentas. Recuérdese que la ley de Minas de 1825 incorporó el régimen de concesiones por tiempo ilimitado²¹, y detalló los yacimientos reservados a la Real

¹⁹ Para mayor detalle de la empresa pública en el siglo XIX véanse Comín y Martín Aceña (1992) y Velarde (1964); para los monopolios fiscales véase Comín (1991).

²⁰ Véase Rafael Dobado (1991, págs. 94-98).

²¹ Que no fue cambiado sustancialmente por la legislación de 1849, de 1859 ni por el Decreto de 1868. Aunque este último incorporaba una agilización del proceso de concesión y una mayor seguridad en la explotación, como indicó Nadal (1975).

Hacienda, que eran: las minas de mercurio de Almadén, las de cobre de Río Tinto, las de plomo de Linares y Falset, las de calamina de Alcaraz, las de azufre de Hellín y Benamaurel y las de grafito de Marbella²².

La quiebra del Antiguo Régimen impidió la administración directa de la minería estatal y se retornó a los arrendamientos. Ambas formas de gestión se alternaron en los primeros tres cuartos del siglo XIX, porque las dos mostraban inconvenientes: los fraudes de los arrendatarios, por un lado, y la pobreza del Estado, por otro, impedían explotar eficaz y rentablemente los establecimientos mineros. Por ello acabó privatizándose bien la propiedad, bien la explotación, bien la comercialización de los productos de las minas públicas durante el Sexenio democrático. El primer intento de arrendamiento de Almadén fue protagonizado por Aguado y Cía en 1824; en 1828 y 1829, se arrendaron Río Tinto y Linares. Esos contratos tenían poca rentabilidad para la Hacienda, porque sus cláusulas técnicas y económicas eran incumplidas, tanto por las evidentes "conexiones" entre los adjudicatarios y los organismos gubernamentales encargados de la supervisión, como por la más que probable ilegalidad de los contratos; por otro lado, la explotación de los arrendatarios buscaba una rentabilidad inmediata, descuidándose la inversión en instalaciones y la adopción de las innovaciones técnicas disponibles para la producción minera a gran escala. Sólo Almadén fue mantenida en administración directa por la Hacienda en esta época de la revolución liberal, porque el azogue producía apreciables beneficios. No obstante, se arrendó la comercialización a prestamistas del gobierno; de hecho, se contrataban conjuntamente los créditos a la Hacienda y la comercialización del azogue, a un precio fijado en subasta. En 1830, se firmó con la casa Ezpeleta y Cía. de Burdeos un acuerdo para la comercialización del azogue, que fue seguido de otros con los Rothschild (1835-1847), y con el Banco de Fomento (1847-1848)²³.

²² Véase Rafael Dobado (1991, págs. 91-92).

²³ Véanse Nadal (1975), Flores (1983) y Rafael Dobado (1991, págs. 100-102)

Cuando los arrendamientos concluyeron en 1849, las minas estatales de Río Tinto y Linares volvieron a ser administradas por el Ministerio de Hacienda, y las cuestiones técnicas quedaron en manos del Ministerio de Fomento, surgiendo una descoordinación entre los asuntos contable-administrativos y los aspectos técnicos. A esa doble dependencia ministerial y a la insuficiencia de recursos presupuestarios, que limitaba las inversiones, hay que añadir la rigidez en la toma de las decisiones derivada de las normas administrativas. Todo ello impedía la rentabilidad de las minas. El fracaso de la gestión directa aconsejó, finalmente, a los liberales a decantarse por los arrendamientos o por la privatización. En 1867, se autorizó el arrendamiento de Linares y Río Tinto; en 1869, se produjo el arrendamiento de Linares; en 1870, se aprobó la Ley para la venta en subasta pública de Río Tinto y el convenio con los Rothschild para la comercialización de los productos de Almadén; en 1873 se adjudicó definitivamente Río Tinto a Matheson y Compañía.

Las empresas públicas militares, por su parte, no sólo sobrevivieron a la revolución liberal, sino que se expandieron durante los siglos XIX y XX. En efecto, a lo largo del siglo XVIII se había creado el entramado de las empresas públicas militares -arsenales y fábricas de armamento- algunas de las cuales han permanecido en el sector público hasta la actualidad. En el siglo XIX se siguieron estableciendo fábricas militares, como la Pirotecnia Militar de Sevilla (1827); en 1844 se ordenó el restablecimiento de la Fábrica de Trubia y, posteriormente, por R.O. de 29 de febrero de 1898, se promovió la creación del laboratorio central y de un taller de precisión.

En cualquier caso, durante el siglo XIX, el Estado liberal acabó cediendo a la iniciativa privada la elaboración de algunos productos bélicos (como los explosivos y los buques de guerra)²⁴. Como los astilleros privados del siglo XVIII eran incapaces de atender el fuerte incremento de la demanda de buques de guerra, el Estado decidió construir los cuatro grandes arsenales españoles: La Carraca, Cartagena, El Ferrol y La

²⁴ Para los explosivos, véase Tortella (1987a).

Habana. En la primera mitad del siglo XIX, la producción de los astilleros se paralizó. La decadencia de la flota española hay que buscarla, más que en desastres militares, en el abandono posterior del mantenimiento los buques, por las pobres dotaciones de los presupuestos de Marina. Cuando, a mediados del diecinueve, los gobiernos trataron de revitalizar los arsenales del Estado, se partió prácticamente de cero. En la década de 1850 se habilitó en El Ferrol la factoría de máquinas de vapor y se abrieron talleres de reparación de máquinas marinas en otros arsenales, con el fin de reducir la dependencia del extranjero, en la importación de buques y en su mantenimiento. En la década de 1860 se importaron máquinas de potencias elevadas y fragatas blindadas que sirvieron de modelo para los arsenales españoles; pero el retraso de España en la construcción de buques con casco metálico fue considerable.

La lentitud y la escasa eficiencia en la producción de los arsenales estatales es atribuible a las causas siguientes: 1) la necesidad de importar algunos componentes, ante las limitaciones de la oferta de la industria nacional; 2) la práctica de ralentizar los trabajos para no despedir a los trabajadores, y 3) los arsenales del Estado habían de ajustar su actividad a las variables consignaciones de los Presupuestos del Estado, siempre insuficientes para el pago de los jornales y la adquisición de inputs intermedios. La parsimonia burocrática, la desobediencia de lo establecido, la deficiente gestión de unos recursos escasos, la necesidad de atender a consideraciones de tipo "social" ajenas a las ordenanzas, y la falta de continuidad en las directrices de éstas, son hechos que desvirtuaron radicalmente los criterios establecidos para el funcionamiento de los arsenales. No hay que extrañarse de que se acabase imponiendo la idea de encargar la construcción de buques militares directamente a la industria privada²⁵. La grave crisis de los astilleros españoles llevó, en efecto, al Estado a auxiliar a la industria de construcción naval desde 1880. La Marina empezó a construir buques con materiales procedentes de

²⁵ Algo que ocurrió también en otros países, como señaló Trebilcock (1973 y 1981).

la industria nacional. Había habido intentos previos para fomentar la producción nacional a través de los pedidos militares: en 1828 se obligaba a los arsenales y buques de guerra a consumir cobre y clavazón producido por la fábrica de Jubia; la Real Orden de 23 de marzo de 1850 disponía, asimismo, que los arsenales del Estado había de adquirir el hierro que necesitasen a las fábricas establecidas en el país.

Pero fue la promulgación en 1887 de la Ley de Escuadra lo que levantó más esperanzas para la construcción naval en España, por la magnitud de la ayuda, que superaba los doscientos millones de pesetas. Las primeras ayudas consistentes en primas a la construcción naval apenas tuvieron algún resultado, pues en los doce años que siguieron a ese apoyo aprobado el 16 de enero de 1883, el Tesoro no gastó mucho dinero por este concepto. La aprobación de la Ley de Escuadra de 1887, estableció que tres de los cruceros se construyesen en los arsenales de Ferrol, Cartagena y La Carraca. José Martínez de las Rivas y Charles Mark Palmer, fundaron en 1888 la factoría "Astilleros del Nervión" en terrenos de Sestao. Los esfuerzos no fueron acompañados por el éxito, pues si por R. O. de 8 de junio de 1889 se adjudicaron a los recién nacidos astilleros los concursos programados, la sociedad quebró en 1892 y la Armada tuvo que terminar los buques. El programa naval de 1887 generó una cierta capacidad industrial, pero no surgió una demanda de buques comerciales para los astilleros recién creados. Aquel programa favoreció también la construcción de máquinas marinas en España y la modernización de la industria siderúrgica nacional. Pero el programa naval de 1887 fracasó en lo referente a los arsenales del Estado, porque los arsenales estaban sobrecargados de trabajo y mal equipados; se encontraron con frecuentes modificaciones en los proyectos de los buques, y presentaban una deficiente gestión, administración y política de previsión así como una política de personal irracional. Los arsenales del Estado en la España del diecinueve, en efecto, eran unos establecimientos fabriles a la vez que militares; su organización industrial estuvo siempre lastrada por la subordinación respecto de la cadena de mando militar. Esta doble dependencia funcional creó, como sucedió en otros

establecimiento públicos, como los mineros, los montes públicos y los monopolios fiscales, insuperables disfunciones, que no se solucionaban por la falta de criterios uniformes en la normativa de aplicación en los arsenales, denunciada por los vaivenes de las propias ordenanzas, propugnando mayor centralización unas veces o pretendiendo más descentralización, en otras.

La organización de la mano de obra empleada en los arsenales no podía ser peor desde el punto de vista de la eficiencia; databa del siglo XVIII, y era inadecuada para las nuevas tecnologías de finales del siglo XIX. El Reglamento de 1871 para la maestranza no mejoró la situación: la confusión generada por normas posteriores, la desobediencia de los establecido y la presión de fuerzas sociales ajenas a los arsenales, desvirtuaron sustancialmente la política de personal²⁶. Más adelante, el concurso de "construcción de la escuadra" de la Ley Maura-Ferrándiz de 1908 fue adjudicado a la Sociedad Española de Construcciones Navales (SECN), creada para la ocasión. En 1909, la Armada entregó el astillero y la zona industrial de El Ferrol a la SECN; el astillero de Cartagena y los Talleres de Artillería de La Carraca. La SECN no sólo modernizó los arsenales sino que, en 1914, compró la factoría de Matagorda, propiedad de la Compañía Trasatlántica y, un año más tarde, inició la construcción de una nueva factoría en la ría de Bilbao, en terrenos anexos a los "Astilleros del Nervión", que adquirió en 1919. En cualquier caso, estas medidas favorecieron el surgimiento de la industria de construcción naval española²⁷.

La Ley de 7 de enero de 1908, que pretendía sustituir "los trabajos por administración" por un "régimen de contrata" con entidades industriales domiciliadas en España. Ese mismo año, tras celebrarse el concurso, se adjudicó a la Sociedad Española de Construcción Naval (empresa privada en la que participaban aportando capital y tecnología tres importantes firmas británicas en el terreno de la construcción militar) la contrata para la gestión y construcción de buques, en los arsenales del Estado,

²⁶ Lozano (1994, págs. 81-89) y Lozano (1995).

²⁷ Véase Alzola y Minondo (1894, págs. 179-180), Suárez (1991) y Antonio Gómez Mendoza (1988). Véase Alberto Lozano (1994, págs. 5-12).

para la Marina de Guerra española. La gestión estatal de los establecimientos públicos había llegado a su fin, al ser cedida la gestión de los arsenales a la iniciativa privada. Provisionalmente habría que añadir, ya que después de la Guerra civil, la construcción naval volverá al dominio público.

La construcción de buques militares fue, sin ningún lugar a dudas, mucho más eficiente desde que se cedieron los astilleros a la SECN, que contó con la colaboración de firmas extranjeras, particularmente la Vickers, es el aspecto tecnológico y en el organizativo; además la empresa tuvo que implantar criterios de gestión empresariales, pues no podía dejar de lado su cuenta de resultados como habían hecho los arsenales hasta entonces; para ello, logró sacudirse el control del mando militar -salvo en lo que respecta a la calidad del producto- y la producción pudo ser organizada por técnicos y gestores, que hasta la Primera Guerra Mundial fueron extranjeros. Además, la nueva compañía tuvo que ajustar la plantilla a las necesidades de producción, despidiendo a un gran número de empleados inmediatamente, en 1909. La nueva gestión empresarial trajo conflictos con los militares y con los trabajadores. La SECN inició un programa de inversión en equipo de los arsenales, como venía especificado en las condiciones del contrato con el Estado, derivado del programa naval de 1908, y también expandió sus actividades creando otras factorías. En consecuencia, con la modernización de los astilleros mejoró sustancialmente la construcción de navíos bélicos, de los propulsores y de la artillería, hasta el punto que la SECN llegó a vender en los mercados internacionales. Consecuentemente, el Programa de 1908 acertó a crear un marco legal, vigente hasta la guerra civil, que permitió importar la mejor tecnología extranjera de la mano de socios ingleses. No obstante, la construcción naval quedó todavía muy dependiente de la demanda estatal; aunque la SECN trató de diversificar su actividad (construyendo buques civiles y material ferroviario y de automoción) su actividad siguió totalmente ligada a los pedidos del Estado²⁸.

²⁸ Véase Lozano (1994b y 1995).

En la creación de los monopolios fiscales, durante el Antiguo Régimen, predominaba el objetivo recaudatorio. Sólo así se explica que estuviesen estancados artículos tan imprescindibles como la sal, o servicios tan fundamentales como correos; por esa razón la Hacienda creó también el estanco del tabaco en 1636. Contrariamente, el motivo estratégico originó el estanco de la pólvora. Inicialmente los estancos estuvieron arrendados a particulares, pero en el siglo XVIII, el Estado comenzó a administrar directamente estas rentas, para incrementar los recursos de la Hacienda. Con la llegada del liberalismo decimonónico, el objetivo recaudatorio ya no bastaba y los estancos habían de contar con el apoyo de alguna justificación: estratégica (pólvora) o desincentivar los consumos nocivos (tabaco y loterías). Los liberales derogaron el monopolio de la sal, aunque muy tardíamente. Es natural que los liberales se opusieran al estanco de la sal, pues lo consideraban funesto para la economía nacional e injusto para la población con menores rentas. Puesto que era un artículo de consumo de primera necesidad y un input imprescindible para determinadas actividades, como la salazón de pescados, la ganadería e, incluso, la agricultura su encarecimiento aumentaba los salarios y los precios de esos artículos. Además se consideraba un estanco muy regresivo, como lo son los que gravan los consumos necesarios. En este caso más, por el sistema de acopios, que perjudicaba a unos vecinos más que a otros, y porque siendo el coste de producción muy distinto de unas zonas a otras, se cobraba el mismo precio en todos los municipios.

Pero a pesar de esos prejuicios frente a los "estancamientos por el gobierno", los liberales decimonónicos aceptaban que "una vez establecidos desde mucho tiempo, acostumbrado el pueblo a ellos y bien administrados, son tolerables siempre que no recaigan sobre artículos de uso común y de primera necesidad"; pero, eso sí, siempre "en concepto de interinidad". El tabaco presentaba, según los liberales, unos rasgos que permitían mantenerlo en un monopolio estatal sin ocasionar grandes perjuicios a la economía nacional, pues no afectaba a los salarios ni a los beneficios. Como expresaba Pita Pizarro, se

trataba de "una producción todavía casi extraña a nuestro suelo peninsular", cuyo consumo no era necesario, pues era "puro lujo o vicio y considerado nocivo para la salud", y tampoco se utilizaba en ningún proceso productivo. La única restricción que la Hacienda había de tener para maximizar los ingresos por el estanco del tabaco era "no dañar a las costumbres", cosa que había de ocurrir si se fijaba un precio excesivo, pues entonces se alimentaría el contrabando, "uno de los delitos ficticios que más estragos causan en la sociedad"²⁹.

El Estado se reservó el monopolio de producción y venta de la pólvora no "como un ramo productivo del Tesoro" (y en efecto su renta fiscal nunca fue grande), sino para "ejercer una vigilancia constante sobre sus aplicaciones, que pueden convertirse contra la sociedad", y para aprovisionar las fuerzas militares. En 1863, no obstante, se presentó un proyecto para dejar en libertad la fabricación y venta de pólvora, basándose en su bajo rendimiento. La necesidad de obtener ingresos para financiar la Guerra de Cuba; la intención del Estado de gravar los beneficios de las sociedades mineras, y lograr un suministro regular y continuo de explosivos militares, fueron los objetivos que se perseguían con la recuperación del monopolio de explosivos. Las Cortes del Sexenio democrático resolvieron, finalmente, relegar el desestanco del Tabaco para cuando estuvieran nivelados los Presupuestos, ya que entonces se podría renunciar a la suma cuantiosa de ingresos proporcionada por el monopolio, sin sobrecargar a los "agobiados contribuyentes". En la práctica también se justificaba este monopolio fiscal por constituir un alivio para los contribuyentes, pues sustituía a los impuestos. El ministro de Hacienda López Puigcerver propuso la Ley de 22 de abril de 1887, autorizando el arrendamiento del monopolio de la fabricación y venta del tabaco en la Península, porque la experiencia histórica demostraba que, en el caso de la sal y del timbre, "los arrendamientos eran beneficiosos" para la

²⁹ Véase P. Pita Pizarro (1840, pp. 318-326).

Hacienda³⁰.

No sólo se conservaron todas esas empresas públicas que se acaban de mencionar, sino que con la Revolución liberal, por añadidura, surgieron nuevas funciones del Estado que requerían una participación directa de las empresas públicas, de ámbito ministerial o local, para suministrar determinados bienes públicos³¹. Veamos los casos de los montes públicos y de los servicios municipales, que son dos de los más significativos.

El monte es un recurso natural con notables economías externas, por su riqueza ambiental; su mantenimiento es conveniente para la sociedad aunque no sea rentable para los propietarios particulares, porque no pueden apropiarse de las vitales externalidades generadas. El monte cumple una función protectora que resulta imprescindible, consistente en regularizar las temperaturas, mitigar los vientos, preservar el suelo, favorecer las precipitaciones, y reducir el riesgo de inundaciones. De ahí la consideración de bienes públicos que acabaron teniendo los montes públicos, aunque inicialmente los liberales no les concedieron más importancia que al resto de los bienes desamortizados. La idea de mantener la propiedad pública de los montes no triunfó en España fácilmente, porque a la oposición doctrinal de los liberales decimonónicos se unió el interés del Ministerio de Hacienda, que defendió la opción privatizadora para obtener recursos. De hecho, aparecieron dos posturas contrapuestas sobre los montes públicos dentro de la Administración: los ingenieros del Ministerio de Fomento, que se ocupaban de la gestión técnica, propugnaban el mantenimiento de la propiedad pública de los bosques, pero el Ministerio de Hacienda -que controlaba las cuestiones financieras- consideraba al monte como un activo más, cuya enajenación resultaba atractiva dadas las penurias del Tesoro. Los montes públicos pertenecieron mayoritariamente a los municipios, pero fueron administrados, directa o indirectamente, por el Estado desde mediados del siglo

³⁰ Véanse Santillán (1888, pp. 264-265), Tortella (1987) y García de Torres (1884, pp. 9-13). Para los excelentes resultados del arrendamiento, véase Alonso (1995).

³¹ Véase para más detalle Comín y Martín Aceña (1990 y 1992).

XIX hasta 1926, cuando algunos pueblos recuperaron el control de sus montes. Los organismos con competencias forestales fueron departamentos encuadrados en la Administración, sin personalidad jurídica propia. Esta organización se modificó en 1935, con la creación del Patrimonio Forestal del Estado.

La defensa del monte fue un objetivo, primero, de los moderados y, más tarde, de los conservadores. Los gobiernos progresistas -después liberales- facilitaron las ventas y descuidaron la vigilancia de los montes, con lo que aumentó el aprovechamiento fraudulento. En ello influyeron los agobios de la Hacienda durante el Bienio progresista; con la desamortización de Madoz de 1855 se enajenaron muchos montes públicos que fueron deforestados enseguida para roturar los terrenos, dados los altos precios de la madera y de los cereales. Estos terrenos no tardaron en mostrarse inadecuados para el cultivo, pero el monte ya no se recuperó en manos de los propietarios privados. Los perjuicios para la sociedad originados por la deforestación fueron irreversibles, porque la replantación era difícilmente rentable para los propietarios privados, salvo en determinadas especies. Cuando en 1859 se aprobó el primer catálogo forestal de España, los montes públicos ocupaban unos 10 millones de hectáreas (un 20 por 100 de la superficie total) cuyas dos terceras partes fueron exceptuadas de la desamortización. Al Ministerio de Hacienda le quedaron unos tres millones y medio de hectáreas para vender; en 1862 se redujo aún más la extensión de los montes exceptuados de la desamortización, argumentando los responsables de la Hacienda que, con los medios y personal disponibles, era imposible custodiarlos. Tras la Revolución Gloriosa de 1868, cuando los problemas del Tesoro se agravaron y los progresistas volvieron al poder, la Hacienda privatizó sus activos, incluidos los montes. La Ley de Presupuestos de 1868, en efecto, autorizó al Gobierno a enajenar muchos montes hasta entonces considerados exceptuados. No sólo vendieron sotos exceptuados, sino que los aprovechamientos fraudulentos se generalizaron durante el Sexenio. Hasta 1896 no se adoptó en España una política de montes de utilidad pública, que fueron adscritos al Ministerio de Fomento; ese cambio trajo consigo la

creación de cuerpos especiales de vigilancia, los balbucesos de la política de repoblación forestal y la suspensión de la venta de propios. La custodia de los bosques se encargó a la Guardia Civil desde 1876 hasta 1907, cuando se creó el Cuerpo de Guardería Forestal. La repoblación había comenzado muy lentamente en 1877; desde 1901 se apoyaron algo más las labores de reforestación (los montes sujetos a repoblación pasaron de 23.380 hectáreas en ese año a 211.624 hectáreas en 1933), que tuvieron unos mediocres resultados, por cuanto la reforestación no llegó al 15 por 100 de lo previsto inicialmente. Finalmente, en 1917, se dejaron de desamortizar los propios y comunes de los pueblos, derogándose definitivamente su desamortización en 1924. Pero ya era tarde, pues se habían privatizado unos tres millones de hectáreas, y su posterior roturación agravó las secuelas provocadas por las inundaciones y la erosión en España³².

La empresa pública ha tenido siempre, de una manera o de otra, un papel destacado en el suministro de servicios municipales. Pues bien, también aquí los liberales españoles - como hicieron en otros países europeos- optaron por ceder en régimen de concesión a la iniciativa privada la producción de esos servicios, descuidando un tanto los intereses de los vecinos. En efecto, en primer lugar, ni el Estado ni los municipios se convirtieron en empresarios para ofrecer los servicios públicos municipales, por varios motivos: la descentralización de estas competencias; la carencia de fondos de las haciendas provinciales y municipales; la ideología de los políticos liberales; la influencia de los intereses privados sobre los gobernantes y parlamentarios. En segundo lugar, el marco institucional adoptado por el Estado fue la contrata por subasta pública de las concesiones de suministro de los servicios municipales, copiando la legislación de los países avanzados.

Una vez elegida la figura de la concesión, la Administración pública no estimuló la competencia en el suministro de esos bienes públicos, como denuncian las cláusulas de las contratas referentes al precio y la calidad de esos servicios y, sobre

³² Véanse Jiménez Blanco (1991, págs. 156-265 y 242-245) y J. Sanz (1985).

todo, el que no se controlara su cumplimiento por los concesionarios. En efecto, las irregularidades fueron frecuentes: los plazos para decidir el otorgamiento de muchas contrataciones eran excesivamente cortos; el número de postores en las subastas era muy reducido; las condiciones otorgadas para la renegociación de las contrataciones eran sospechosamente fáciles; los márgenes dejados por la Administración pública para modificación del precio y la calidad de los servicios fueron muy laxos, y, finalmente, las actividades dirigidas a la búsqueda de rentas por los empresarios fueron muy intensas y propiciaron las prórrogas sin subasta pública, la descalificación de candidatos y la intercesión de políticos destacados en favor de determinados postores. Por otro lado, hasta 1924 no se consideró el servicio de alumbrado y gas como un servicio público, no existiendo ni una legislación general ni los medios necesarios para que el Estado controlase el cumplimiento de las contrataciones. Consecuentemente, la iniciativa privada -nacional y extranjera- creó las empresas de servicios públicos municipales en unas condiciones que consolidaron los monopolios naturales en los diferentes ramos³³.

Entre 1870 y 1924, los ayuntamientos españoles gestionaron directamente aquellos servicios municipales financieramente accesibles para sus pobres haciendas, porque la inversión exigida no era cuantiosa (cementeros, mataderos, mercados de abastos); porque se trataba de obras divisibles temporalmente que podían construirse en varios ejercicios (pavimentación, alcantarillado y saneamiento), y porque los costes se podían recuperar fácilmente de los propietarios mediante contribuciones especiales (obras de urbanización y ensanche). Todos estos servicios eran competencias exclusivas de los ayuntamientos según las leyes municipales, y venían regulados por otras leyes conexas, de carácter sanitario y fiscal. Contrariamente, aquellos servicios que exigían grandes inversiones, que no eran fragmentables, y que incorporaban una gestión comercial e industrial compleja fueron cedidos a compañías privadas en régimen de concesión, como fue

³³ El resultado, en términos de cantidad, calidad y precio de los servicios públicos se situó lejos del óptimo, en perjuicio de los consumidores, según ha señalado Antolín (1991, págs. 321-326).

el caso de la distribución domiciliaria de aguas, los tranvías, la producción y distribución de gas de alumbrado, y el suministro de energía eléctrica. El Estatuto municipal de 1924 y el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1956 ampliaron la autonomía y las competencias municipales, permitiendo una mayor municipalización de los servicios que acarrió una retirada gradual de las empresas concesionarias³⁴.

Un caso concreto de servicio público es el suministro del agua a las poblaciones, que puede ejemplificarse a través del Canal de Isabel II. La incapacidad del Consistorio municipal madrileño provocó que el Estado plantease fórmulas, también fallidas, para contratar las obras (1846). Finalmente, el Estado asumió la responsabilidad de la financiación y construcción de las instalaciones; en consecuencia, desde 1867 hasta 1907, la gestión del Canal se integró en la sección de Obras Públicas del Ministerio de Fomento. El Canal de Isabel II fue una empresa constituida por el Estado en 1851, para gestionar y explotar el abastecimiento de agua potable del Lozoya a Madrid. La administración recayó en un Consejo formado a partes iguales por representantes del Estado, del Consistorio y de los particulares. Una vez concluida la infraestructura básica en 1867, la entidad pasó a depender de la Jefatura de Obras Públicas del Ministerio de Fomento, tras el fracaso del arrendamiento de la distribución del agua a la sociedad "La Lozoyana" en 1866-1867, promovida por capital francés. Concluía así la autonomía administrativa de la empresa, pero a cambio las tareas de mantenimiento quedaban aseguradas por el Presupuesto ordinario del Ministerio. La reorganización administrativa promovida entre 1905 y 1907 culminó con el restablecimiento del régimen de Comisaría Regia y Consejo de Administración, y con ello, con el reconocimiento de la autonomía administrativa, técnica y contable de la entidad respecto del Ministerio.

En 1907 se intentó dotar al Canal de un régimen de sociedad mercantil buscando la racionalización y la rentabilidad del servicio. El Consejo de la Sociedad tenía las siguientes

³⁴ Véase Gregorio Núñez (1995).

competencias: autorización para la ejecución de obras; elaboración de presupuestos; levantamiento de empréstitos, y la celebración de convenios con otras instituciones o sociedades; aún así, los planes de obras y la emisión de nuevas obligaciones deberían contar con la autorización previa del Gobierno. Esa mayor flexibilidad de la gestión del Canal Isabel II fue exigida por la desaparición del monopolio ejercido por el Canal tras la autorización oficial, concedida en 1904, a Hidráulica Santillana para transportar agua a Madrid. Desde 1907 se insistió en la necesidad de rentabilizar el servicio por el Canal de Isabel II, mejorando la cuenta de ingresos -en aquel año se estableció la obligatoriedad del abono con contador-, y se emprendió un ambicioso plan de obras que incluía la conclusión del Canal Transversal y la explotación de un salto hidroeléctrico. El Canal de Isabel II presenta, por tanto, una relativa excepción en el suministro de los servicios públicos municipales, frecuentemente resuelto por medio del arrendamiento o la concesión a la iniciativa privada. Pese a su autonomía, entre 1851 y 1867 y a partir de 1907, el Canal madrileño siempre dependió del Tesoro Público. Entre 1867 y 1907 esta vinculación fue incluso orgánica. Pero en las otras etapas bajo el régimen de Comisaría Regia y Consejo de Administración, todas las necesidades financieras para la ampliación de su infraestructura se cubrieron con empréstitos aprobados por el Estado, y avalados por el Ministerio de Fomento.

La gestión directa del Estado explica la vinculación entre la coyuntura política y las necesidades de fondos. La opción municipalizadora se planteó como inviable, dado el déficit crónico en la Hacienda local. Por fin, la posibilidad del arrendamiento también fue desechada, al considerar que perjudicaría al propio servicio, no sería necesariamente más eficaz que la gestión estatal y podría resultar, por los trámites de subasta, incluso onerosa para el Tesoro. La administración por Fomento permitió que la dotación de agua servida por el Canal de Isabel II, entre 1851 y 1930, cubriese satisfactoriamente la demanda madrileña. Aunque aparecieron dos problemas: por un lado, la dudosa calidad del agua; entre 1910 y 1930 mejoró este aspecto, al incorporarse plantas depuradoras a las instalaciones

del Canal; por otro lado, el crecimiento de la ciudad generó áreas insuficientemente servidas en los ensanches y extrarradio³⁵.

Asimismo, durante el siglo XIX se conservaron algunos servicios públicos en gestión directa por el Gobierno como el caso de Correos o rentas como las Loterías, a los que se añadieron los Telégrafos. No obstante, en el caso de los nuevos servicios públicos, el Estado español optó por dejar su suministro en manos de compañías privadas a las que se otorgaba la concesión para su explotación, fijándole las tarifas y las características del servicio y subvencionándolas como contrapartida. Fue el caso de la construcción del ferrocarril; en otros países los ferrocarriles fueron empresas públicas, pero en España se optó por el régimen de la concesión. Los liberales prefirieron postergar la creación de empresas públicas durante el diecinueve, pero a la larga la concesión no se consolidó como un sistema eficiente; desde principios del siglo XX, las compañías ferroviarias privadas tuvieron problemas de supervivencia y el servicio era francamente deficiente además de caro; el Estado tuvo que acudir en ayuda de las compañías, y finalmente se decidió a nacionalizarlas en el franquismo inicial³⁶.

³⁵ Rueda (1994, págs. 6-64 y 118-123).

³⁶ Como señaló Velarde (1964), los liberales del siglo XX sólo retrasaron el surgimiento de la empresa pública. Para las compañías ferroviarias, véase Gómez Mendoza (1986 y 1989), Artola (1978a y 1978b), Tedde (1995), Vidal (1995) y Muñoz (1995).

2.3.- El resurgimiento de la empresa pública durante el primer tercio del siglo XX.

Desde que se difundió la nueva política proteccionista y nacionalista a finales del siglo XIX también aconteció en España un tímido renacimiento de la empresa pública, acentuado con la Primera Guerra Mundial y la Dictadura de Primo de Rivera³⁷. A continuación se analizan los casos más reveladores de este proceso, que fueron la política prenatalizadora frente a los ferrocarriles, el surgimiento de la banca oficial y la reanimación de los monopolios fiscales, con la creación de CAMPSA.

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. En la Asamblea Nacional de Ferrocarriles de 1918 se airearon los tres problemas fundamentales de las compañías ferroviarias: la renovación de la infraestructura, la fijación de las tarifas y las demandas salariales. Los gobiernos no tardaron en establecer medidas al respecto, entre las que destacan las siguientes. 1) El aumento del 15 por 100 de las tarifas en 1918, cuyo producto no se computaría para calcular el futuro precio de rescate por el Estado. 2) Los decretos de 1920 sobre los anticipos reintegrables a las compañías, tanto para adquirir material rodante, preferentemente a compañías nacionales (compras que eran decididas por el Ministerio de Fomento), como para elevar los salarios de los trabajadores. 3) La Real Orden de 1922 obligaba a las compañías que recibiesen anticipos a consumir un cupo del 70 por 100 de sus necesidades de carbón nacional. 4) El Estatuto Ferroviario de 1924, que tendría unas notables influencias sobre las inversiones ferroviarias. 5) La ley de Mayo de 1932 dejando libertad al Gobierno para hacerse cargo o no de la explotación provisional de las líneas con dificultades, para evitar que el Estado cargase con trazados no rentables, desechados por las compañías privadas. Nadie hasta el año 1936 tuvo la mínima intención de nacionalizar los

³⁷ Véase para este resurgir, Comín y Martín Aceña (1990 y 1992).

ferrocarriles; desde luego, no aquellos que tuviesen pérdidas, pero tampoco los rentables. Indalecio Prieto no quería nacionalizar pérdidas ni tampoco las líneas rentables, pues aseguraba que los ferrocarriles públicos serían menos eficientes que las compañías privadas. Los proyectos de nacionalización, como el de Cambó de 1918, dejaban la explotación en las compañías concesionarias. 6) La ley de 1932 sobre intervención del Estado en los ferrocarriles en consorcio con Estado, quería controlar la actividad productiva y financiera, sin "asumir directamente la gestión y explotación de los ferrocarriles". 7) La incautación provisional de las líneas Madrid-Cáceres-Portugal y Andaluces, con la creación de una compañía mixta en 1936, fue obligada por la pésima situación de la compañía³⁸.

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 1874³⁹. El caso de la banca pública confirma que el Estado confió -incluso en los años veinte del siglo XX- en la empresa privada para encomendarle, en régimen de concesión, funciones que durante el franquismo se encargarán ya a sociedades estatales. 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. El Gobierno promovía su creación y dictaba su objeto social, pero la constitución de los bancos oficiales se cedía a la iniciativa privada mediante concurso público. El Ejecutivo nombraba al Gobernador y a ciertos miembros del Consejo de Administración, o bien designaba una Delegación del Gobierno para controlar las decisiones de la entidad; asimismo, la Administración fijaba las normas de funcionamiento, y la Hacienda pública, en fin, solía participar en los beneficios, aunque no fuese accionista del banco. Los bancos públicos no eran entidades grandes, pues sólo

³⁸ Por primera vez, dice Miguel Muñoz (1993 y 1995), "a pesar de las reticencias a gestionar y explotar, se abandona la vieja política".

³⁹ Para una historia del Banco Hipotecario, véase Lacomba y Ruiz (1990), para el Banco de España, véase Tortella (1970).

el Banco Hipotecario tenía una cierta relevancia, ya que la importancia cuantitativa del Banco de Crédito Local, del Banco de Crédito Industrial y del Banco Exterior de España era muy inferior.

El objetivo asignado a los bancos oficiales fue suministrar créditos preferentes a ciertas actividades económicas, desatendidas por la banca mixta existente, lo que determinó su apreciable especialización. Otra singularidad de la banca pública, durante el período de entreguerras, fue la procedencia de sus recursos; normalmente no abrían depósitos a particulares, y se financiaban por canales especiales: bien recibían financiación del Tesoro; bien el Estado les otorgaba privilegios para conseguir recursos, como el monopolio de emisión de ciertos títulos -los hipotecarios- y determinadas deudas especiales. El Banco Hipotecario y el Banco de Crédito Local se financiaban emitiendo cédulas propias, y soportaron mayores costes que el Banco de Crédito Industrial que se financió con recursos cedidos por el Tesoro, y que el Banco Exterior de España que captaba muchos de sus fondos a través de los depósitos. El coste de financiación de las entidades de crédito público fue, en cualquier caso, superior al de la banca privada, que obtenía sus recursos ajenos mediante cuentas corrientes e imposiciones a plazo. Esto se debió, seguramente, a que el Estado renunció a competir con la iniciativa privada en el sector bancario.

Los bancos oficiales del siglo XIX -el Banco de España y el Banco Hipotecario- habían tenido su origen en las insuficiencias de la Hacienda a la que tuvieron que financiar; al Banco Hipotecario de España se le asignó el objetivo de financiar a la agricultura. Los nacidos en el siglo XX, (Banco de Crédito Industrial, Banco de Crédito Local y Banco Exterior de España), por el contrario, se crearon 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 industriales. Efectivamente, el examen de los activos de los

bancos oficiales muestra una especialización encaminada a lograr los fines que se les habían confiado, con la excepción del Banco Hipotecario de España que destinaba más préstamos a inmuebles urbanos que al crédito agrario⁴⁰.

El mayor coste de sus recursos y su especialización crediticia en sectores con alto riesgo y baja rentabilidad (apoyo a industrias nacientes, préstamos a entidades locales, crédito al sector exterior y al sector industrial en años de crisis económica) determinaron que la rentabilidad financiera de la banca pública fuese -lógicamente- inferior a la obtenida por la banca privada entre 1922 y 1935; pero queda claro que la rentabilidad no había sido el objetivo para el que se habían fundado esos bancos oficiales. Obviamente, los sectores y actividades a los que debían conceder créditos no eran rentables y presentaban mayores riesgos, como demuestra el que hubieran sido desdeñados por la iniciativa privada. Los bancos públicos solamente alcanzaron sus objetivos parcialmente, por los motivos siguientes: a) los defectos de organización; b) la legislación excesivamente restrictiva; c) la escasez de recursos que limitó sus actividades; y d) la oposición de los grupos bancarios privados (al menos en los casos del Banco de Crédito Industrial, del Banco Exterior de España y del Servicio Nacional de Crédito Agrario). De ahí que la banca privada -ante la inevitabilidad de su creación- decidiera controlar a los bancos públicos -ganando los concursos de adjudicación- que, consiguientemente, no impulsaron la competencia bancaria ni redujeron la oligopolización del sector financiero; lo que sí logró la banca oficial fue la diversificación de los mercados y de los activos financieros, y también la ampliación del mercado de capitales emitiendo nuevos tipos de títulos⁴¹.

Por lo que se refiere a las industrias militares, la Primera Guerra Mundial aconsejó a los gobiernos españoles preparar la

⁴⁰ Según Pablo Martín Aceña (1991, pág. 332-357). Para el Banco de Crédito Industrial, véase Tortella y Jiménez (1986).

⁴¹ En 1900 los activos totales de las entidades oficiales de crédito representaban un 1,6 por 100 del total, y en 1935 su participación se elevaba al 10,5 por 100, como señaló Pablo Martín Aceña (1991, págs. 366-369).

cooperación de la industria civil en la fabricación de material de guerra; para ello se formó la estadística de la industria privada del país y se creó un Negociado de Industrias Civiles (1916) para procesar los datos y preparar el estudio técnico necesario para la movilización de la industria civil. Los adelantos en la industria militar exigieron nuevos centros, como la Fábrica Nacional de Productos Químicos establecida en 1925. La ley de febrero de 1932 creaba el Consorcio de Fábricas Militares, que suscitó las suspicacias de las fuerzas económicas, además de las protestas del Ejército, al que Azaña pretendía arrebatarse el control de los establecimientos militares; la Federación de Industrias Nacionales llegó a acusar al Estado de competencia desleal con la iniciativa privada. Aunque las fábricas militares no se cedieron a la gestión privada -como sugerían aquellos intereses económicos-, el Consorcio se disolvió en febrero de 1935, y la industria militar pasó a depender de la Dirección Ministerial de Material e Industrias⁴².

Tras las dificultades por las que atravesó la Hacienda pública desde finales del siglo XIX se asistió a un relanzamiento de los monopolios fiscales -con fines recaudatorios-, optando por la "gestión indirecta o interesada" en detrimento de la administración directa por organismos públicos, generalizada desde el siglo XVIII. Ese reforzamiento de los monopolios fiscales en el siglo XX se plasmó en el arrendamiento de la renta del tabaco a la Compañía Arrendataria de Tabacos (CAT) en 1887, en la creación del monopolio de explosivos y de cerillas, y en el surgimiento de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (CAMPSA) en 1928. Hay que mencionar también los proyectos fracasados de implantación de nuevos monopolios, como el de Alba de 1916, con el Monopolio del Alcohol, sobre el que insistiría Chapaprieta durante la Segunda República⁴³.

Con la explotación directa del Monopolio de cerillas (1908) -después de estar arrendado a una asociación de productores- se

⁴² Véanse Elena San Román (1993), Roberto Suárez (1991, pág. 213-215) y Mercedes Cabrera (1991, págs. 393-394).

⁴³ Véase J. L. García Delgado, M. Cabrera y F. Comín (1989) y F. Comín (1988).

intentaba mejorar y diversificar la calidad, incrementar la oferta y disminuir los costes, fundamentalmente reduciendo los gastos de acopio de materias primas, invirtiendo en la modernización de la maquinaria e instalaciones, y concentrando la producción para aprovechar los rendimientos de escala. Con la administración directa de la producción se pretendía acabar con el problema que había surgido del acuerdo con el Gremio de Productores, consistente en la permanente amenaza de incautación por parte de la Hacienda de fábricas y material, con la única condición de avisar con 45 días de anticipación; se intentaba poner "termino a una interinidad que tan dañosa resulta para los intereses del Estado". La competencia de encendedores sustitutivos estaba detrás de esa preocupación de la Hacienda por atender la demanda. Los monopolios fiscales son difíciles de mantener cuando el producto del estanco se enfrenta a una demanda elástica, porque tiene buenos sustitutivos. Y eso ocurría con los "aparatos encendedores", que ocasionaban "gran perjuicio a los intereses de la renta de cerillas". En 1909, fueron gravados con tasas especiales, y los "mencionados aparatos" fueron incluidos en la ley de contrabando. Pero la recaudación por aquel concepto era despreciable. En vista de ello, la Representación del Gobierno en la Compañía Arrendataria proponía hacer "un estudio detenido de la mejor conveniencia para los intereses del Tesoro, respecto a la contratación de dichos aparatos para su venta exclusiva en la expendidurías oficiales o la prohibición absoluta de los mismos, puesto que a pesar de los impuestos con que están gravados existe el contrabando, y es indudable el quebranto que con ello sufren las ventas de cerillas".

En 1887 se había arrendado el estanco del Tabaco a la CAT y los resultados fueron buenos, para la Hacienda y para la compañía. Antes de aquella fecha, la gestión directa del estanco del Tabaco había planteado problemas irresolubles: sólo la picadura había conseguido mecanizarse; la producción en las fábricas descansaba en la elaboración artesanal; los precios de las labores eran altos y la calidad defectuosa. Como resultado de todo ello, el contrabando de tabacos era amplio. Estas deficiencias impedían obtener los máximos rendimientos fiscales

para la Hacienda. Para conseguir una mayor rentabilidad, el monopolio hubiera exigido considerables inversiones que la Hacienda pública era incapaz de financiar por sus penurias crónicas; por otro lado, el Gobierno tampoco pudo asumir el coste social derivado de la reducción de la plantilla, que planteaba sus reivindicaciones muy vehementemente; incluso en los años sesenta hubo reacciones ludistas cuando la Hacienda intentó mecanizar la producción. Este no era un problema menor, pues en 1887 los trabajadores de las fábricas de tabacos eran 32.000, a los que habría que sumar los 20.000 empleos en la distribución. La imposibilidad de mejorar el rendimiento del estanco del Tabaco movió a la Hacienda a arrendar la gestión a la Compañía Arrendataria de Tabaco (CAT) en 1887, siguiendo el ejemplo italiano. El alto canon exigido a la CAT por el contrato implicó pérdidas en los primeros ejercicios, lo que obligó a la compañía a modificar su estrategia y organización, con las siguientes medidas: 1) perfeccionó la gestión empresarial, introduciendo sistemas contables homogéneos para todas las fábricas, que atendían a la contabilidad de costes de cada labor, y no a precios medios; también se comenzaron a realizar estudios sobre el consumo y la demanda de tabaco; 2) redujo los costes de aprovisionamiento de la materia prima (se diversificó la procedencia de la materia prima, se exigió el reconocimiento de su calidad en origen y se acabó con el fraude de los comisionistas que fijaban precios superiores a los del mercado internacional, y se seleccionó de acuerdo a las preferencias de los consumidores) y otros inputs (papel, cartonaje, maderas); 3) los sobrantes y subproductos de la fabricación comenzaron a subastarse acabando con las irregularidades previas; 4) se redujo la plantilla, aprovechando las jubilaciones, de manera que en 1935, los empleados manuales ya sólo eran de 12.000; contrariamente, habían aumentado los trabajadores mecánicos; 5) se realizaron grandes inversiones para adquirir maquinaria extranjera para los procesos de picado, liado, empaquetado y prensado; las nuevas máquinas permitieron alcanzar las economías de escala del negocio, reducir los costes y estandarizar el producto final; asimismo, se construyeron nuevas fábricas y

almacenes para el acopio de hoja de tabaco; 6) la CAT redujo los costes de distribución, estableciendo contratos con navieras y compañías ferroviarias que aplicaron tarifas especiales; también se invirtió en las fábricas para rebajar los costes del traslado a puertos y estaciones; 7) la CAT redobló el esfuerzo para la represión del contrabando, gracias a la mayor financiación del Estado para la vigilancia de las costas y el interior. Esta estrategia de la CAT permitió reducir costes (en un tercio entre 188 y 1915) y mejorar los márgenes de beneficio tras satisfacer el alto canon a la Hacienda. La CAT salió beneficiada por el contrato, puesto que los precios mantuvieron una ligera tendencia creciente, pues no en vano se trataba de un monopolio fiscal⁴⁴.

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 petróleos 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; este era el último recurso que le quedaba a Calvo Sotelo tras fracasar su reforma tributaria⁴⁵. 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

⁴⁴ Véase Alonso (1995) y Comín (1995).

⁴⁵ Véase sobre esa reforma tributaria abortada, F. Comín (1988). Para los objetivos véase Calvo Sotelo (1931).

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 venta.

La creación de Campsa deparó graves problemas internacionales a Calvo Sotelo y a la dictadura. Aunque no todas las finalidades se cumplieron, alguna ventaja tendría el monopolio cuando ha pervivido tanto tiempo. Desde luego, el éxito recaudatorio es incuestionable porque, junto a los impuestos implícitos sobre la importación de los productos petrolíferos, se cobraban los beneficios del monopolio que antes engrosaban las cuentas de resultados de las compañías privadas. También se compraron buques a la industria naval, fomentando la producción nacional; pero se fracasó en la creación de una industria de prospección y refino nacional antes de la Guerra Civil. La compañía arrendataria ganó el dinero fácil de la comercialización de los derivados del petróleo en régimen de monopolio, pero no arriesgó en la inversión industrial a la que se había comprometido. En fin, con la creación de Campsa se puso el primer pilar de lo que luego sería el INH y la Compañía Logística de Hidrocarburos⁴⁶.

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 fue aceptada abiertamente la empresa pública, salvo en los casos más excepcionales y en actividades desechadas por la iniciativa privada, con la que no podía competir. La oposición era fundamentalmente doctrinal, pero también influía, sin duda, la memoria histórica sobre la incapacidad empresarial del Estado español⁴⁷.

⁴⁶ Véanse J. Calvo Sotelo (1931, pp. 81-102) y F. Comín (1988 y 1990). Tortella (1987 y 1994) contradice la argumentación de Calvo Sotelo, al sostener que en España no había un monopolio en la distribución del petróleo, asimismo afirma que la creación de CAMPSA fue un error ya que ni siquiera aumentó los ingresos del Estado.

⁴⁷ Desde la revista Economía Española se tachó repetidamente al Estado parlamentario de mal administrador, mal organizador y mal patrono; véase Mercedes Cabrera (1991, págs. 397-399). Para el desarrollo de la empresa pública en el período de entreguerras, y para las ideas de los políticos al

3.- La consolidación de la empresa pública durante el franquismo y la democracia.

Después de la Guerra Civil la empresa pública se generalizó en España, como lo hizo en Europa; sólo en este punto la autarquía franquista no fue diferente desde el punto de vista de la intervención del Sector Público. De las fases mencionadas, también en España la cuarta fue la definitiva históricamente, pues significó 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 un organismo autónomo, en el caso del INI, y una dirección general de un ministerio, en el caso de la Dirección General del Patrimonio del Estado, como se ha visto anteriormente. Recuérdese que dentro del ambiente europeo de nacionalizaciones, en la España de la inmediata posguerra se nacionalizaron las empresas ferroviarias aglutinadas en Renfe, y también la Compañía Telefónica Nacional de España; más tarde se nacionalizarían los bancos oficiales, creando la banca pública. Después de 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 subsidiariedad.

Lo normal fue que la empresa pública se instalase, empero, en sectores en los que no podía competir con la iniciativa privada, por la sencilla razón de que en ellos no había empresas particulares, 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

respecto, véase también Comín y Martín Aceña (1992).

la economía nacional (como eran las comunicaciones, los transportes, la minería, y las celulosas)⁴⁸ o para la defensa del país (industrias bélicas); d) porque eran actividades nuevas (industrias alimentarias) o con tecnología avanzada (óptica, informática, comunicaciones)⁴⁹. Durante el primer franquismo, en fin, se renovaron los contratos de arrendamiento de los monopolios fiscales del tabaco a Tabacalera S.A. y de Petr6leos a Campsa.

La Ley de 17 de julio de 1947 renovaba el contrato de 1928 para que Campsa siguiese gestionando el monopolio de petr6leos; a la compa1a le interesaba la pr6rroga, lo mismo que a la Hacienda por su importancia recaudatoria. Se aprovech6 para reorganizar el monopolio de importaci6n y distribuci6n de la producci6n nacional de derivados del petr6leo, introduciendo unas excepciones para reservar el comercio y refino de ciertos combustibles l6quidos y lubricantes a la Empresa Nacional Calvo Sotelo del grupo INI. El Estado no s6lo rompi6 con la concepci6n de monopolio integral establecido en 1928, sino que endureci6 las condiciones para el reparto del beneficio entre la Compa1a y la Hacienda; asimismo estableci6 legalmente los impuestos sobre productos monopolizados. Por lo que se refiere al monopolio del tabaco, despu6s de tres pr6rrogas en 1941, 1942 y 1943, en marzo de 1944 se adjudic6 a la CAT la explotaci6n y administraci6n del monopolio de tabacos tras un concurso p6blico. La CAT cre6 una nueva compa1a, Tabacalera S.A., a la que se otorg6 el contrato aprobado el d1a 3 de marzo de 1945. El nuevo contrato comprend1a los servicios siguientes: explotaci6n del monopolio de labores de tabaco peninsulares e importadas y del papel de fumar para la Pen1sula y Baleares; administraci6n de los efectos timbrados y recaudaci6n de los impuestos sobre los productos del monopolio para todo el territorio nacional.

⁴⁸ Que proporcionaban inputs baratos -aunque ello implicase que las Sociedades p6blicas incurriesen en p6rdidas- a las empresas privadas de la econom1a espa1ola; véase Rafael Myro (1988).

⁴⁹ Se supon1a que la acciones de la empresa p6blica en estos sectores con grandes econ6micas externas tendr1an efectos de difusi6n tecnol6gica muy favorables para las empresas privadas.

3.1.- Las políticas nacionalizadoras: los casos de Renfe y Telefónica

Veamos a continuación el caso de la nacionalización de las compañías ferroviarias, con el nacimiento de RENFE, y la evolución posterior de esta empresa⁵⁰. Sin la nacionalización de las compañías ferroviarias de ancho normal, era imposible asegurar el servicio ferroviario, pieza básica del transporte terrestre en la autarquía, cuando aún no se había generalizado el automóvil en España. La estatalización ferroviaria de la posguerra trató de resolver los problemas que arrastraban las compañías desde finales del siglo XIX. La dictadura de Franco acentuó el intervencionismo estatal en los ferrocarriles para rebajar el coste de transporte y ayudar a colocar la producción de la industria nacional. Con tal fin se nacionalizaron los ferrocarriles de ancho normal, para dar nacimiento a Renfe, y se monopolizó el transporte ferroviario pero también el de carretera con el que competía.

En la historia de Renfe se distinguen varias etapas. La primera corresponde al período 1941-1959, y el objetivo fue mantener el servicio ferroviario para sostener la política autárquica; la organización de la compañía fue rígida y burocrática; desde 1955 se aprecia un cambio cualitativo pues se comenzaron a reconstruir, con evidente retraso, las instalaciones y los equipos que habían resultado deteriorados durante la guerra civil. El segundo período comprende los años 1959-1975; durante el mismo, ferrocarril se transformó apreciablemente, por efecto del Plan Decenal de Modernización; las instalaciones y los equipos de la compañía mejoraron grandemente. Resulta paradójico que esta modernización de Renfe coincidiese en el tiempo con la pérdida de la hegemonía del ferrocarril, que cedió el testigo al transporte por carretera. La tercera etapa ocupó la transición a la democracia, en los años 1975-1982. La acción modernizadora de Renfe se prolongó con los gobiernos de UCD, pero el ferrocarril perdió aún más terreno frente a la carretera. En la cuarta etapa (1983-1992), que corresponde a los gobiernos

⁵⁰ Muñoz (1994 y 1995).

socialistas, se acometió una profunda reorganización de Renfe.

En la primera fase ocurrió la nacionalización de las compañías ferroviarias, que utilizó la figura jurídica del rescate, o reversión anticipada de la concesión al Estado. El precio de rescate abonado benefició a los propietarios de las compañías ferroviarias, pues sobrepasó sobradamente el valor real de las instalaciones y equipos, que era casi nulo porque los activos estaban muy deteriorados, por la ausencia de inversiones desde la década de los treinta, y por los daños causados por la guerra civil. De hecho, las compañías ferroviarias eran incapaces de mantener el servicio por el mal estado de las redes. El precio final abonado por el Estado en el rescate superó, incluso, la evaluación previa que había realizado el Ministerio de Obras Públicas, debido a un cambio de política de las autoridades franquistas al respecto. En las nacionalizaciones el Estado siempre paga un precio mayor que el valor teórico de la empresa, que en las compañías ferroviarias podía haber sido negativo, por las pérdidas de las empresas y porque los efectos de la guerra civil sobre el sistema ferroviario fueron devastadores⁵¹.

Tras la nacionalización, Renfe y la organización del sistema ferroviario se pusieron al servicio de la política autárquica y de la estrategia de la defensa interior y exterior del régimen de Franco. La Ley de ordenación de 1941 y el Decreto de 11 de julio de 1941 establecieron la identidad de Renfe para las dos décadas siguientes; Renfe adquirió en 1941 la forma jurídica de un ente público. Se trataba de un organismo con personalidad jurídica propia -independiente de la organización administrativa del Estado y de la contabilidad presupuestaria-, que tenía un patrimonio propio pues el Estado le había transferido los activos rescatados a las compañías. Renfe había de atenerse a la legislación mercantil, para lo que se le confirió autonomía y capacidad de gestión empresarial. El Estado otorgó a Renfe la concesión para explotar los servicios del transporte ferroviario, igual que antes había concedido esa prerrogativa a las compañías privadas. En 1963 se aprobó el Plan Decenal de Modernización, se

⁵¹ Según la evaluación de Miguel Muñoz (1993, pág. 160).

reorganizó la relación del Estado con Renfe y se crearon nuevas figuras tutelares como la Delegación del Gobierno en Renfe (desde 1969 el delegado fue el propio presidente de Renfe) y la Delegación de Hacienda en Renfe, que mantenían la tenaza de los ministerios de Obras públicas y Hacienda de sobre la compañía. En 1964 se promulgó el estatuto de Renfe, que la convertía en una empresa de régimen mercantil; se configuró como una empresa estatal que gestionaba un servicio público. Se sustituyeron las consideraciones funcionariales por criterios técnicos para designar a los cargos del gobierno en Renfe. La reforma de 1962-1964 simplificó la burocracia, redujo la multiplicidad orgánica, aunque Renfe no recuperó las competencias y autonomía básicas que debe tener toda compañía mercantil⁵².

La historia de la organización de Renfe ilustra los viejos problemas que acecharon a la empresa pública hasta tiempos recientes. En primer lugar, la compañía adoleció de una inercia histórica: la organización de Renfe tardó mucho en revisarse e incluso sobrevivió a la instauración de la democracia. En 1948 se definió la estructura productiva que perdurará hasta los años ochenta, cuando fue revisada. Esa rigidez administrativa contribuyó a la pérdida de las cuotas de mercado, pues Renfe no reaccionó ante las demandas de nuevos servicios y la flexibilización de los mercados como hubiera hecho una empresa privada. En segundo lugar, Renfe sufrió el secuestro de las responsabilidades y las decisiones por parte de otros organismos públicos, y fue víctima de la duplicidad de los ministerios decisorios. En la práctica, la organización del sistema ferroviario de la autarquía dejó a Renfe prácticamente sin nada que gestionar, porque quienes decidían la estrategia y la política empresarial eran los ministerios de Obras Públicas y de Hacienda; en la práctica a Renfe se le hurtaron algunas competencias que le atribuía la ley de bases. En Renfe no mandaba el Consejo de la compañía, sino los Ministerios de Obras Públicas, de Hacienda y de Presidencia, según especificaba la legislación. El secuestro de las responsabilidades de gestión a

⁵² Véase Muñoz (1993, págs. 178-180 y 225-229).

Renfe, y la superposición de Consejos, Comisarías, y Juntas dependientes de los ministerios tutelares, en la toma de decisiones referentes a las tarifas y las inversiones de compañía, a las cuestiones técnicas, y a la financiación de la compañía revela otros rasgo de la empresa pública del franquismo: la duplicidad en la dependencia administrativa creaba disfuncionalidad en la gestión de Renfe. Asimismo, su organización de la producción creaba disfuncionalidades al contar con dos polos internos de toma de decisiones: los jefes de departamento y los directores de zona.

En tercer lugar, personalidades políticas ocupaban los puestos directivos de la compañía. Esto atañe no sólo al nombramiento político del Presidente, sino al hecho de que el Consejo de administración era ocupado por "cuadros" de los distintos organismos corporativos del régimen franquista. Todo ello evidencia otro hecho común a la empresa pública del período: su dependencia de la política y la ausencia de criterios empresariales en las decisiones de la compañía. Los objetivos asignados a Renfe en la etapa autárquica fueron, en efecto, garantizar el servicio del transporte ferroviario sin ninguna referencia al mercado ni a los costes de producción. Los objetivos impuestos y las rigideces administrativas de su gestión dejaron a la compañía sin posibilidades de competir, y en cuanto surgió la competencia de la carretera el ferrocarril se quedó con los tráficos marginales, que no eran rentables para los empresarios privados.

A Renfe se le impusieron bajos precios del transporte ferroviario para asegurar los abastecimientos en los años cuarenta y cincuenta, y para que las empresas privadas mejorasen su cuenta de resultados gracias a que Renfe transportaba los productos básicos a tarifas muy reducidas. La compañía recién creada aseguró el transporte ferroviario y prestó los servicios solicitados a la autarquía. No obstante, Renfe hubiese sido más eficaz con mayores recursos y con una organización mejor; es decir, si las líneas y el material rodante se hubieran restaurado en los cuarenta. Pero el Estado no invirtió en Renfe, y las inversiones ferroviarias en los cuarenta fueron las más bajas del

siglo, pues apenas se realizaron los gastos imprescindibles de conservación y renovación de las instalaciones. Si una compañía tan presidencialista como Renfe no invirtió en los cuarenta fue porque sus presidentes carecieron del poder político imprescindible para atraer fondos financieros de la Hacienda pública. Los presidentes de Renfe dependían de varios ministerios, y nunca tuvieron la significación política de Suanzes, mientras fue presidente del INI⁵³.

En los años sesenta, durante la segunda etapa, ocurrió la victoria definitiva de la carretera y de los automóviles y los vehículos de transporte sobre el ferrocarril, precisamente cuando Renfe más se estaba modernizando y transformando su estructura productiva. El ferrocarril no respondió con una política de precios ni de iniciativas de nuevos servicios para competir con la carretera. En la década de los sesenta, es lógico que Renfe no compitiera con el automóvil, pues compartió con el INI la política de subsidiariedad reservada por los gobiernos para la empresa pública, propia de los planes de desarrollo. En cualquier caso, Renfe tenía dificultades para una respuesta competitiva; porque con el desarrollo económico de los sesenta el ferrocarril dejó de ser un medio de transporte tan imprescindible, pues las nuevas mercancías eran de poco peso y volumen que exigían, además, desplazamientos rápidos; los vehículos industriales y la carretera se adaptaban mejor a las nuevas demandas de transporte. Consecuentemente, el ferrocarril tuvo que adaptarse a cumplir los servicios de transporte que el mercado era incapaz de asegurar, porque no eran rentables para las compañías privadas. Esto explica que RENFE se especializase en los tráficos de mercancías especiales a bajos precios y, sobre todo, en el transporte de los pasajeros en cercanías para solventar el nuevo problema de acceso a las grandes ciudades derivado de la urbanización.

Dadas esas restricciones en los objetivos, en la organización, en la financiación y en el acceso a los mercados, no hay que extrañarse de que los resultados de Renfe hayan sido casi siempre negativos; en los años cuarenta las pérdidas no

⁵³ Véanse Muñoz (1995) y Martín Aceña y Comín (1991).

fueron muy abultadas debido, sin duda, al escaso esfuerzo inversor que mantuvo, eso sí, bajos los gastos financieros. Los principales costes de Renfe eran los de personal, y los costes salarios tampoco crecieron mucho; luego venían los gastos de material y tráfico para asegurar el servicio. En estos años, las tarifas de viajeros crecieron más que los precios de consumo, porque no había competencia de la carretera; contrariamente la tarifa de mercancías se redujo, mostrando el papel subsidiario del ferrocarril frente a la industria y a la agricultura, ya que predominaban los "grandes tráficos". Hasta 1946, la financiación provino de aportaciones del Estado y de fondos propios de la compañía; en ese año, se emitieron las primeras obligaciones de Renfe que, hasta 1957, fueron su principal fuente de financiación.

Después de 1955 los resultados negativos fueron mayores, entre otras cosas porque aumentó la inversión de Renfe, y porque crecieron los gastos financieros debido a los créditos internacionales, que permitieron la compra de materiales e instalaciones norteamericanas. En el período 1964-1973, el Plan Decenal de Modernización (inspirado en las recomendaciones del Banco Mundial) permitió mejorar las vías, la automatización del tráfico y señalización, la definitiva sustitución del vapor, así como la incorporación de coches modernos y de vagones de mayor capacidad. Como resultado del Plan, la empresa saneó sus cuentas y en 1974 obtuvo beneficios, tras cubrir los costes de explotación, amortización y financieros; hubo también una reconversión de los trabajadores y una reducción de su número, lo que elevó la productividad de Renfe. La producción del servicio de transporte ferroviario aumentó y también lo hicieron las tarifas, por encima de los precios generales. Desde 1975 cambió la trayectoria de Renfe, aumentando las pérdidas de explotación, por el descenso de la producción y de las tarifas; las inversiones fueron mayores durante los años setenta, denotando una política anticíclica también en esta empresa pública, lo que implicó un aumento de los gastos financieros. El Plan Decenal de Modernización y el Plan Renfe para 1972-1975 fueron financiados con fondos del Banco Mundial, lo que

descongestionó el mercado financiero nacional. Una vez más, el caso de Renfe demuestra que en las empresas públicas las pérdidas aparecen y se agravan en muchas ocasiones por los costes financieros, mayores que en las sociedades privadas, por la escasez de recursos propios derivada de la mala estructura del pasivo que es consecuencia de la dejadez del accionista universal o mayoritario, que es el Estado⁵⁴.

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 capital. La nacionalización de Telefónica ocurrió en 1945, y su primera fase corresponde al período de la autarquía. En el período que va de 1946 a 1960 la actividad desarrollada por Telefónica estuvo regulada por el Contrato con el Estado de 1946; en ella influyeron dificultades en el suministro de componentes, y el desarrollo de las telecomunicaciones españolas bajo el criterio de la "unidad de la red". En efecto, tras la nacionalización de la Compañía Telefónica Nacional de España, se firmó el Contrato inicial en el año 1946, que se mantuvo en vigor hasta 1991, aunque fue modificado en varias ocasiones. Aquel contrato suscrito con el Estado confirió a Telefónica el monopolio del suministro de los servicios de telecomunicaciones, pues garantizaba a la Compañía el derecho exclusivo a desarrollar, mantener y operar sistemas telefónicos nacionales e internacionales en España. Asimismo, el Contrato garantizaba a Telefónica el derecho a alquilar líneas para la transmisión de télex y telegramas a Correos. Como contrapartida, el Gobierno se reservaba la prerrogativa de nombrar a tres miembros del Consejo de Administración de la compañía y un delegado del Gobierno con amplios poderes, incluido el de asistir (sin derecho a voto) a las reuniones del Consejo de Administración y del Comité

⁵⁴ Véase Miguel Muñoz (1993 y 1995).

Ejecutivo, cuyas resoluciones podía vetar. Que este derecho nunca fuese utilizado, no quiere decir que careciera de importancia.

Había dos cláusulas del Contrato referentes a los impuestos y las tarifas muy importantes para el funcionamiento de la CTNE. En el primer aspecto, en virtud del contrato de 1946, Telefónica ha estado exenta de impuestos estatales y locales hasta 1988; pero quedó sujeta al pago de un canon anual fijado en un 5 por 100 de los beneficios netos, con un importe mínimo equivalente al 6 por 100 de los ingresos brutos de explotación, una vez deducidas las partidas incobrables. La Ley 15/1987, de 30 de julio de Tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España suprimía la exención general de toda clase de arbitrios, tasas, contribuciones e impuestos recogida en la Base 7ª del Contrato de octubre de 1946; también derogaba la participación compensatoria a favor del Estado por la exención de impuestos, consistente en el canon mencionado y en la participación en los beneficios de la compañía. Desde 1988, cuando entró en vigor aquella ley, Telefónica hubo de devengar los tributos de carácter estatal y local. El sistema de fijación de tarifas, en segundo lugar, fue regulado en la Base 19 del Contrato de 1946 que aseguraba a la CTNE una tasa mínima de rentabilidad de los recursos propios (la suma del capital desembolsado más los fondos de reserva) del 5 por 100. A la hora de revisar las tarifas, la Compañía había de hacer una propuesta al Delegado del Gobierno, quien la elevaba al Gobierno para que resolviera. La compañía carecía, por tanto, de autonomía para fijar los precios de sus servicios.

A cambio del monopolio, la CTNE se comprometía a promover la industria nacional. Como sucedía con las leyes de apoyo a la industria nacional desde principios del siglo XX y con la concesión de monopolios legales, el Contrato de 1946 exigía a la Telefónica la utilización de equipos y materiales producidos en España, siempre que ello fuera posible; por el mismo, la compañía se comprometía también a favorecer el desarrollo de la industria nacional de producción de equipos telefónicos. A este respecto, la nacionalización de Telefónica no implicó, empero, una modificación sustancial de los compromisos de suministro

acordados con la ITT desde la constitución del monopolio en 1924; en la autarquía se mantuvo a Standard Eléctrica, filial de ITT, como único proveedor para las instalaciones telefónicas. Ante las dificultades de aprovisionamiento tras la Guerra Civil, especialmente desde el año 1946, se estableció un plan quinquenal de expansión del servicio telefónico para el período 1950-1955, cuyos objetivos eran, por un lado, atender a la demanda insatisfecha y, por otro, extender los circuitos urbanos y su capacidad, dando prioridad a la automatización de las zonas con mayor densidad industrial, mercantil y demográfica. Como sucedió con otras empresas públicas prioritarias del INI, el gobierno autorizó a la CTNE para la importación de equipos, dadas las limitaciones de la oferta interior. Debido a esos problemas de oferta y a la mayor presencia de abonados particulares en la etapa de la autarquía, la utilización del servicio telefónico creció a un ritmo superior al de la planta en servicio de Telefónica, obligando a una alta utilización de la capacidad telefónica. La productividad de Telefónica (medida por la relación entre las líneas en servicio y los empleados) aumentó notablemente.

La estructura financiera de la CTNE mantuvo una proporción de recursos propios sobre el pasivo superior al 70 por 100, manteniéndose la rentabilidad de los recursos propios entre el 8 y el 9 por 100; es decir, muy por encima del mínimo asegurado en el contrato de 1946. Con una financiación ajena condicionada por la financiación privilegiada de la autarquía y un entorno de tipos de interés reducidos, el ritmo inversor medio de la Compañía fue del 15 por 100, estando más limitado por la oferta de bienes de equipo que por las escaseces financieras. Esto permitió una evolución bursátil favorable de las acciones de la CTNE. En Telefónica siempre se mantuvo un elevado nivel de pay-out, las dotaciones a reservas dejaron de realizarse en cifras significativas hasta 1987, cuando comenzó una nueva política de recursos propios. Esto resalta la negativa incidencia que tuvo, sobre las reservas acumuladas con cargo a resultados, que fueron muy pequeñas, la cláusula del Contrato de 1946 que establecía que "en caso de producirse un exceso entre el beneficio neto de la

Compañía y la cantidad necesaria para proveer un rendimiento de 5 por 100 sobre el importe del capital desembolsado y los fondos de reserva, el Estado percibirá la mitad de dicho superávit". En el contrato de 1946 predominó el objetivo recaudatorio de la Hacienda sobre las consideraciones empresariales de la CTNE, como el favorecer la obtención de una adecuada autofinanciación que permitiese acometer las inversiones previstas para atender la demanda social de telecomunicaciones, sin desequilibrar la estructura financiera de la Compañía hacia los recursos ajenos. Poner límites a la constitución de fondos de reservas a una empresa como Telefónica que opera en un sector capital-intensivo de rápida renovación tecnológica no fue la mejor política del gobierno⁵⁵.

La segunda fase de la Telefónica nacionalizada corresponde a la época del Plan de Estabilización y de los planes de desarrollo (1959-1976). Este período está caracterizado por el notable crecimiento de la demanda de líneas por los particulares. Consecuentemente, Telefónica experimentó un gran desarrollo del servicio, en el número de líneas y en la automatización del servicio integral de la red. No obstante, el crecimiento de la oferta telefónica, entre 1960 y 1976, fue insuficiente para atender el gran crecimiento de la demanda, como refleja el crecimiento de las peticiones pendientes. Aún así, la mayor capacidad de oferta de la red y su mayor grado de automatización e internacionalización permitieron la prestación de nuevos servicios.

La plantilla de Telefónica aumentó hasta los 53.390 empleados en 1976; el crecimiento se debió tanto al intenso desarrollo del servicio como a la tecnología disponible (electromecánica ó analógica), que requería aún cierta intensidad en la utilización del factor trabajo. A pesar de ello, la productividad continuó creciendo. Para diversificar los suministros, monopolizados por Standard Eléctrica, Telefónica comenzó a participar en el sector industrial, mediante la creación de empresas filiales. Telefónica quería acabar con las

⁵⁵ Véase Isidro (1994).

relaciones de dependencia respecto a la ITT, asegurándose la utilización de las nuevas tecnologías en los suministros, las ventajas del contraste de precios y calidades y la adaptación de las tecnologías a la fabricación nacional. Se crearon empresas como Intelsa (Grupo Ericsson) en el campo de la conmutación; Telettra (Telettra Spa) en la industria de la transmisión; y Cables de Comunicaciones (General Cable) para la fabricación de cables y Elasa como filial para la fabricación y reparación de aparatos de abonado. Entre los años sesenta y principios de los ochenta la estructura financiera de Telefónica se deterioró por el fuerte crecimiento del endeudamiento y por una tasa de rentabilidad de los fondos propios que fue inferior al coste de los capitales ajenos dando lugar a un apalancamiento financiero negativo. La mayor inversión de Telefónica forzó una intensa apelación a la financiación externa (entre el 80 y el 90 por 100 del total). El mayor endeudamiento aumentó los gastos financieros en el período por encima del 40 por 100.

La etapa más reciente de la historia de Telefónica está caracterizada por un período de crisis (1977-1985) y por una fase de recuperación (1986-1992). Durante la depresión económica, Telefónica mantuvo la política inversora con el objetivo de reducir la lista de espera acumulada. Desde 1983, los socialistas emprendieron en la CTNE una política de saneamiento financiero para recomponer los equilibrios básicos y garantizar la viabilidad económica de la empresa. Telefónica se planteó los siguientes objetivos inmediatos: a) mejorar la tasa de autofinanciación, actuando sobre el margen de explotación y adecuando la estructura del pasivo; b) establecer unos niveles de inversión más acordes con la demanda; c) adecuar la amortización a las necesidades de reposición de la planta como consecuencia del cambio tecnológico; d) elevar el grado de cobertura financiera del inmovilizado fijo y del capital circulante en explotación. Desde 1986 se recuperó la demanda de líneas y servicios y ocurrió un fuerte aumento del consumo por línea. Ante la contención de la inversión en los años previos y la no previsión del aumento de la demanda, el resultado fue un deterioro de la calidad del servicio y una acumulación de

peticiones pendientes de líneas. El buen comportamiento de la demanda y del consumo telefónico junto al acercamiento de las tasas de crecimiento de las tarifas y los costes, permiten explicar la mejora del margen de explotación de la Compañía en estos años.

En 1988, ante la evidente expansión de la demanda de líneas, de nuevos servicios y del consumo, Telefónica aprobó con el cambio de presidente un plan de inversiones por un importe nominal de 2,7 billones de pesetas hasta 1992 con los objetivos inmediatos de atender a la demanda insatisfecha y de mejorar la deteriorada calidad del servicio. Asimismo, se puso especial énfasis en el control de gestión y la eficiencia del gasto. El esfuerzo realizado por Telefónica permitió renovar y ampliar la infraestructura de telecomunicaciones, digitalizando la red e introduciendo la fibra óptica⁵⁶. Después de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, se firmó un nuevo contrato de Telefónica con el Estado para la explotación de determinados servicios de telecomunicación; el Contrato regulador fue aprobado en 1991, y establecía una duración de treinta años. Telefónica se comprometía a universalizar el servicio telefónico básico y a mejorar la calidad de los servicios de telecomunicaciones. Además de garantizar el servicio sujeto a régimen de monopolio, el nuevo Contrato preveía la mejora de la calidad y la extensión del servicio. Algunos servicios finales y portadores de telecomunicaciones se dejaban en régimen de monopolio a Telefónica. La Unión Europea estableció la liberalización completa de las telecomunicaciones para 1998, si bien España consiguió un plazo adicional de cinco años. El sistema de tarifas de Telefónica de España también fue transformado por el Contrato Regulador de la Concesión de 1991, en cuya cláusula décima se establecía "el derecho al equilibrio financiero" de la entidad concesionaria; dando por descontada una disciplina de costes y una gestión eficaz de los recursos productivos de la Compañía, el reciente contrato aseguraba que el régimen tarifario garantizará que la Entidad concesionaria

⁵⁶ Véase Rafael Isidro (1994).

pueda cubrir tanto los gastos de explotación como las dotaciones para reservas y retribución del capital; se buscaba la aproximación de las tarifas a la estructura de costes. El procedimiento actual de revisión de tarifas en España consiste en la negociación con el Gobierno. La principal consecuencia de las últimas innovaciones tecnológicas ha sido la transformación de los monopolios naturales, que es el modelo sobre el que se ha venido organizando la explotación del servicio telefónico en casi todos los países desarrollados, en un mercado en régimen de competencia, más o menos limitada según los casos. La reciente reglamentación de las telecomunicaciones trata de adaptarse a esas nuevas tecnologías.

3.2.- El INI y la política industrial: de la industrialización autárquica a la reconversión industrial de la democracia⁵⁷.

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 ha sobrevivido a la autarquía e incluso al franquismo, convirtiéndose también en un instrumento crucial de la política industrial de la democracia. 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 ha estado 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 ha mantenido su especialización sectorial forjada desde sus orígenes, ya que las primeras empresas fundadas por el INI han dictado su estrategia empresarial e industrial hasta la actualidad.

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 básicos 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 suponía un estrangulamiento para la

⁵⁷ Esta sección se basa en Comín y Martín Aceña (1992).

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 importación.

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 emprendiese. 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. En tercer lugar, el Instituto tenía que complementar la producción de las empresas privadas, contribuyendo a eliminar

los estrangulamientos 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 PSOE. Las empresas públicas están muy lejos de ser los instrumentos más adecuados para alcanzar esos fines, pues son unos mecanismos compensadores de renta y de empleo muy ineficaces, y ni siquiera son imprescindibles para la reindustrialización. El traspaso de las empresas de hidrocarburos al Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) en 1980, la corriente privatizadora iniciada en 1984, y la creación de Teneo S. A. en 1992, han minado la integridad del INI como holding, que ha visto reducido su tamaño y su presencia en sectores básicos. Estas privatizaciones surgieron -como veremos luego- más de la búsqueda de financiación, de la eficacia y de la rentabilidad, que de una ideología privatizadora de los nuevos gestores.

Los sectores y las empresas más destacados de la acción industrial en la historia del INI han sido los siguientes. En materia de electricidad, el INI contribuyó, primero, al aumento de la oferta, y, después, a la racionalización del sector. Sus actuaciones han contado con la oposición y resistencia de las compañías privadas de una industria con un oligopolio organizado, que se quejan de las ventajas de que gozan las compañías del INI. El Grupo Endesa se cuenta entre los más rentables y productivos del país. En el sector de los hidrocarburos (líquidos y gaseosos), el Instituto, con la creación de Repesa, incrementó notablemente la capacidad de refino nacional de crudo, impulsando la industria petroquímica española. De Repesa y de las otras dos refinerías públicas pertenecientes a Encaso salió Enpetrol, núcleo del actual Instituto Nacional de Hidrocarburos, holding

rentable y tan eficiente como las compañías privadas del sector, con una gran influencia en la economía nacional. En el sector en el siderometalúrgico, el INI contribuyó, a través 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 Elcano⁵⁸.

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 también ha presenciado de 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

⁵⁸ Para un mayor detalle véase Martín Aceña y Comín (1991); para la acción del INI en la minería y la siderurgia véase Sudrià (1992) y Fraile (1992). Para las empresas de transporte del INI, véase Ofelia Betancor (1992).

esfuerzo inversor del INI en los intentos más descabellados, que no sobrevivieron a la autarquía, fue pequeño. 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) es el ejemplo más significativo de quijotismo tecnológico, aunque hay algunos más. Los proyectos fallidos posteriores derivaron de mandatos políticos, en los que caen prisioneras las empresas públicas: el INI fue forzado a 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 ulteriormente 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 más recientes 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 es, 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 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.

La dirección del holding INI ha sido también responsable de muchas ineficiencias derivadas de sus deficientes criterios de gestión y de sus decisiones inversoras. En primer lugar, la primacía de lo técnico sobre lo económico, hasta los años setenta, llevó a las empresas del INI a despreocuparse por el coste de oportunidad de los recursos, que no se explicitaba y que no era soportado directamente por las empresas ni por el INI. No había que minimizar costes porque no había competencia, porque el mercado estaba reservado y asegurado, y porque no importaba mucho el precio al que se vendía. En segundo lugar, inicialmente la rentabilidad y la cuenta de resultados no importaban a la hora de guiar sus actuaciones. Como las empresas públicas no quebraban y como la retribución y permanencia de los directivos no estaba sujeta a los resultados contables, las pérdidas o ganancias eran lo de menos. Pero desde los años setenta se desterraron los objetivos cuantitativos y la rentabilidad pasó al primer plano en las tomas de decisiones, modificándose la gestión empresarial del INI.

La historia del INI, finalmente, refleja a las claras cuáles son los problemas y deficiencias más significativas de las empresas públicas en España y en Europa⁵⁹. En primer lugar, las interferencias políticas han afectado 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. El Grupo INI sufrió una rotación excesiva de directivos, que experimentaron una provisionalidad

⁵⁹ Para los problemas actuales de la empresa pública véase Comín, Martín Aceña y Jiménez (1992).

propia de los cargos políticos, dificultando la planificación empresarial y la profesionalización de la gestión. Hay tres excepciones. Durante dos décadas, Suanzes y Planell ocuparon los puestos de responsabilidad en el Ministerio de Industria y en el INI. La presidencia de Boada marcó un nuevo rumbo en la gestión del INI en 1970-1973. La continuidad en los equipos y criterios directivos también ha sido notable desde 1985, bajo las presidencias de Croissier, Aranzadi, Mercader y Salas. 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. Con todo, la propiedad pública no sólo origina 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 excesiva, y entre ellos sobresalen: 1) lograr la industrialización autárquica del país; 2) contribuir al ahorro de divisas; 3) corregir los defectos del mercado; 4) sustituir a la iniciativa privada; 5) evitar la colonización económica extranjera; 6) disminuir las diferencias económicas regionales; 7) suministrar materias primas e inputs estratégicos; 8) contribuir a la defensa nacional, mediante la creación y mantenimiento de industrias de interés nacional; 9) fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico; 10) contribuir a la redistribución de la renta y de la riqueza; 11) mantener los niveles de renta y de empleo; 12) defender y estimular la competencia; 13) estar presente en sectores nuevos o con problemas; 14) colaborar a la modernización y racionalización del sistema productivo; 15) actuar como hospital de empresas, salvando sociedades privadas en dificultades; y 16) coadyuvar a la reconversión y reindustrialización del país⁶⁰. Conseguirlos todos simultáneamente no sólo fue imposible, sino contraproducente porque restó eficiencia a las actuaciones del

⁶⁰ Para mayor detalle véase Martín Aceña y Comín (1991).

INI, complicó la gestión y desorientó a su dirigentes. Desde 1985 los responsables del holding insistieron en encomendar al Instituto la rentabilidad como único objetivo. 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.

En tercer lugar, las deficiencias en la gestión del Grupo - características de las grandes corporaciones- no fueron atajados 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 tamaño. 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. Inicialmente, las empresas carecieron de autonomía para reaccionar ante las condiciones de los mercados. La concepción originaria de Suanzes veía al INI como un "centro de decisión" y a las empresas como "brazos ejecutores" de su política; el Instituto dictaba los objetivos y la política de sus sociedades, e incluso dirigía sus actividades. La rigidez en la gestión las situaba en clara desventaja frente a las empresas privadas. La reacción posterior llevó al extremo opuesto, pues cuando las sociedades del INI habían adquirido madurez, sus equipos dirigentes actuaron con independencia del Instituto. Desde los años setenta, las actuaciones de la grandes compañías dependían más de las decisiones directas del Gobierno que del Instituto; su autonomía dejaba al holding como testigo de unas acciones que se decidían en negociaciones directas entre las

empresas y el Ministerio de Industria.

En cuarto lugar, el problema financiero del INI surgió inmediatamente porque su accionista universal -el Estado-, no aportó suficiente capital. Los medios financieros escasos han restringido siempre sus actuaciones. En las situaciones en que el Gobierno limitó sus aportaciones de capital, el Grupo tuvo que elegir entre recortar sus actividades o mantener su 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.

En quinto lugar, los problemas estructurales del INI deterioraron la rentabilidad de sus inversiones, cuando no pérdidas generalizadas en el grueso de sus empresas. En la ausencia de rentabilidad influyeron diversas causas: primero, las frecuentes operaciones de salvamento de sociedades privadas en quiebra, que siguieron liquidando pérdidas después de su nacionalización; segundo, los imperativos de la política distributiva y de mantenimiento del empleo; tercero, las actuaciones en sectores estratégicos porque, precisamente, su baja rentabilidad y el volumen de capitales exigidos desaconsejaban la entrada a la iniciativa privada; y, cuarto, 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. Cuestión importante es la de plantear la idoneidad de las empresas públicas para cumplir determinadas funciones; o si las pérdidas deben ser asumidas por el Grupo o por el Estado, que es quien en definitiva impone la política industrial. De hecho, en 1982-1983 el Estado asumió deudas de las empresas públicas por un valor de 423.600 millones de pesetas. Ahora bien, -como ya se ha comentado- las pérdidas y la baja rentabilidad de las empresas del INI también han derivado de una gestión deficiente y de unas inversiones desacertadas. La administración empresarial adolecía de graves defectos,

preocupada 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 justificable.

A pesar de todo ello, tomando como un dato histórico la pervivencia del régimen franquista y, por ende, la política autárquica, el INI contribuyó a la industrialización española, aunque sólo sea porque su producción ha sido clave en sectores básicos como la energía, la siderurgia, la metalurgia, la construcción de material de transporte y la química, que han abastecido a las empresas que operaban en España a unos precios subvencionados, porque implicaban, a veces, pérdidas para las empresas del INI. Las empresas públicas, por tanto, aliviaron algunos estrangulamientos sectoriales al crecimiento en los cincuenta; entonces maduraron los principales proyectos industriales del INI, y su contribución a la inversión fija nacional fue apreciable. Sin duda, el INI fue protagonista destacado de la política de sustitución de importaciones, modelo que en España tuvo cierto éxito en la década de 1950. En los decenios de 1960 y 1970, aunque ya no fue protagonista de la política industrial, el INI mantuvo una presencia activa en sectores estratégicos e, incluso, diversificó más sus actuaciones. El Grupo INI siguió mostrando una alta tasa de inversión y fomentó algunos de los procesos de concentración y reestructuración de empresas y sectores más destacados, contribuyendo a aumentar el tamaño de las empresas españolas y su actividad en el exterior.

4.- La disciplina de la Unión Europea sobre defensa de la competencia y las privatizaciones pragmáticas.

Desde el establecimiento de la democracia en España se distinguen dos 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; en la segunda fase, desde 1985 hasta la 1994, se acometió el saneamiento, la reconversión y las privatizaciones de la empresa pública. En la primera fase las pérdidas de las sociedades públicas aumentaron; por el contrario en la segunda mejoraron los resultados; de hecho en 1989, las sociedades estatales tuvieron beneficios; la bonanza fue efímera pues al año 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. Aunque la reorganización de la empresa pública ya había empezado antes, con la creación del INH en 1980. Los socialistas pudieron aplicar medidas de choque porque tenían mayoría parlamentaria, porque la transición política se había cumplido, 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 Renfe⁶¹.

La experiencia española es un reflejo de los problemas que atravesaron las empresas publicas en Europa; tras alcanzar el cenit de su participación en la economía de la Comunidad Europea en 1982, se invirtió la tendencia al crecimiento vigente desde la Segunda Guerra Mundial. A pesar de las corrientes privatizadoras, en 1988 las empresas públicas seguían teniendo un peso económico nada desdeñable. Salvo en el caso británico, la presencia global y sectorial de las empresas públicas europeas no disminuyó apreciablemente en los años ochenta. Fue la reducción del sector público empresarial británico y, en menor medida, del francés (entre 1986 y 1988) la que rebajó el promedio europeo. Salvo en estos casos, las privatizaciones han sido

⁶¹ Esta sección constituye una actualización de parte del estudio realizado por Comín, Martín Aceña y Jiménez (1992).

parciales, permaneciendo las empresas controladas por el sector público. Resalta la desigualdad del tamaño de los sectores públicos empresariales de los distintos países europeos. A comienzos de los noventa, se distinguían tres categorías de países según el impacto económico global de sus empresas públicas: 1) Portugal, Grecia, Italia y Francia, que han mantenido en los años ochenta una cifra media de impacto global próxima, o superior, al 20 por 100; 2) Irlanda, Dinamarca, Alemania, Bélgica, España y Holanda, con cifras entre el 9 y el 15 por ciento; 3) el Reino Unido y Luxemburgo tienen un sector público empresarial pequeño⁶². La estructura sectorial del sector público empresarial europeo mostraba, finalmente, una especialización en el sector de Transportes y Comunicaciones, que ocupaba a la mitad de los asalariados de las empresas públicas, y que absorbía el 43 por 100 de sus inversiones. En el marco europeo, según las cifras del CEEP para 1988, España destacaba por la débil presencia de sus empresas públicas en la economía. En relación al empleo total no agrario de cada país, el sector público empresarial en España estaba en los últimos puestos europeos, tres puntos por debajo de la media comunitaria; las empresas públicas en España tenían, además, una inclinación "manufacturera", por la menor presencia de la empresa pública en el sector financiero español.

La entrada en la CEE tuvo notables influencias sobre las empresas públicas españolas, que tuvieron que afrontar problemas tradicionales aplazados para adaptarse, desde 1986, a la normativa comunitaria referente a la desregulación y la desmonopolización, así como a la relacionada con la defensa de la competencia. Destacan los casos de los monopolios de Campsa, Tabacalera, Telefónica, Iberia, Renfe, y Correos y Telégrafos, y de los sectores con grandes subvenciones, como Hunosa y la siderurgia integral. 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

⁶² Los datos son del CEEP (1987 y 1991).

los gestionaban, para garantizar la libre circulación de productos entre los países miembros. 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, aunque el Estado fijaba máximos. En 1986 quedó abolido el monopolio de distribución de los tabacos, pero ninguna compañía comunitaria se ha instalado en España hasta la fecha, por los costes de formación de una red paralela a la existente de Tabacalera. La pertenencia a la CEE obligó, en segundo lugar, a que las empresas públicas se atuvieran a las normas sobre las subvenciones de explotación, para evitar el mantenimiento artificial de sociedades inviables. Esto forzó al gobierno español a afrontar problemas irresueltos, por las temidas repercusiones sociales de las medidas necesarias, como la quiebra de la minería energética, y las dificultades de aguantar la competencia exterior de la siderurgia integral.

De la misma manera que las nacionalizaciones europeas de la posguerra mundial no siguieron un patrón común, ni obedecieron a unas directrices teóricas, tampoco las privatizaciones posteriores a los ochenta se ajustan a una pauta general, pues han resultado de diversas decisiones, ideológicas y prácticas, de los políticos⁶³. Salvo en Gran Bretaña y Francia, donde se han practicado privatizaciones ideológicas, en los restantes casos han dominado las motivaciones de índole gerencial y económico-financieras, encaminadas a racionalizar los sectores públicos empresariales; más recientemente, se ha añadido el objetivo de obtener fondos para financiar los déficit presupuestarios. Se trata de las privatizaciones "pragmáticas" practicadas en Alemania, Italia, Portugal, Grecia, Bélgica y Holanda, que ofrecen un marco idóneo para encuadrar las privatizaciones en España. La experiencia sobre la mayor ineficiencia de las empresas públicas frente a las compañías privadas no es concluyente; los polemistas recurren a ejemplos

⁶³ Véase Vickers y Wright (1988).

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

Los estudios de las privatizaciones en los países europeos no sugieren que de ellas se deriven grandes ganancias. Las empresas privatizadas en Gran Bretaña incrementaron su producción y sus beneficios más que las que permanecieron en manos públicas; pero esto se debe más a la naturaleza de las industrias que se vendieron que al cambio de propiedad de las compañías. Porque aquellas empresas privatizadas ya crecían antes de su venta, mientras que fueron las malas perspectivas del mercado las que impidieron la enajenación de las empresas públicas en las actividades del carbón, de los trenes e, inicialmente, del acero⁶⁴. De hecho, las ganancias en la eficiencia en las empresas no privatizadas fueron mayores que las conseguidas por algunas vendidas, debido a la "privatización en la gestión" (desplazamiento del énfasis en los aspectos técnicos de la gestión a conceder más relevancia al marketing y las finanzas), que fue aplicada antes de la enajenación de las empresas públicas, con mayor intensidad en las que tenían pérdidas. Que las ganancias en la eficiencia no fueran mayores hay que atribuirlo, sin duda, a que las compañías privatizadas conservaron el dominio del mercado; la introducción de competencia hubiera mejorado la eficiencia. En Francia, las

⁶⁴ Véase Bishop y Kay (1992).

intensas privatizaciones, realizadas entre 1986 y 1988, ocasionaron pocos cambios trascendentales; si acaso una vuelta a la situación previa a las nacionalizaciones de Mitterrand al comienzo de aquella década; más que la transferencia de propiedad al sector privado, lo significativo del caso francés fue la "privatización en el estilo de gestión", que introdujo en las empresas públicas los objetivos y los métodos gerenciales propios de las sociedades privadas. Adoptados esos métodos de organización empresarial, que la propiedad sea pública o privada no afectó a los resultados de las sociedades en el país vecino; de ahí que el tema de las diferencias de eficiencia entre las empresas públicas y las privadas "continúa siendo marginal en Francia"⁶⁵.

La negativa experiencia de los socialistas franceses y portugueses de los inicios de los ochenta aconsejó a sus homólogos españoles a no embarcarse en inciertos programas nacionalizadores -con la significativa excepción de Rumasa tuvieron suficiente-; contrariamente, la ausencia de unos resultados claramente favorables de las privatizaciones en Francia y Gran Bretaña provocó en el gobierno socialista una postura ambivalente, es decir práctica, al respecto. En España, lo más relevante de la política de empresa pública desde 1983 fue, sin duda, la privatización en la gestión; las privatizaciones no abundaron, y no respondieron a una posición ideológica del Gobierno, ni tampoco a una política programada. Se vendieron empresas, o parte de su capital, para solucionar las dificultades industriales y financieras planteadas 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 aparecieron como el único remedio para solucionar aquellas deficiencias. Las privatizaciones en España tampoco siguieron un plan sistemático, sino que se actuó casuísticamente, respondiendo a problemas concretos; tampoco fueron dirigidas por el Gobierno, sino por los holdings públicos con los permisos previos, o la

⁶⁵ Véanse Delorme (1992) y Encaua y Santini (1989).

imposición, del Ministerio tutelar; esta descoordinación ocasionó acciones un tanto contradictorias⁶⁶.

La reconversión industrial y el saneamiento de algunas empresas públicas fueron la primera finalidad de unas privatizaciones que buscaban: 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 lograr socios tecnológicos y alianzas empresariales con otras compañías (Repsol), y 4) contribuir a la política de reindustrialización, favoreciendo la concentración empresarial (Enfersa, Inisel).

El segundo objetivo de las privatizaciones en España 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 aportar capital, como para sufragar desde los holdings públicos las pérdidas de otras empresas públicas; y c) conseguir ingresos para enjugar el déficit público, sustituyendo a los impuestos. Con las ventas de paquetes accionariales de las empresas públicas rentables también se buscaba introducir una disciplina y control externos en su actividad empresarial, a través de la cotización en bolsa y de la entrada de accionistas privados; pero en todas ellas, los holdings públicos conservaron la mayoría accionarial para no perder el control de las empresas. Las operaciones de nacionalización y privatización inmediata del holding Rumasa y de los bancos en quiebra saneados por el Fondo de Garantía de

⁶⁶ Véanse Comín, Martín Aceña y Jiménez (1992), J. C. Jiménez (1994), G. de la Dehesa (1992) y Montoro (1991, pág. 316).

Depósitos no tuvieron nada que ver con la política de empresa pública⁶⁷.

Se distinguen, entonces, en España dos tipos de privatizaciones. En primer lugar, están las auténticas privatizaciones totales, consistentes en la venta al sector privado de empresas no rentables, que hubo que colocar a precio negativo, bien concediendo subvenciones presupuestarias o bien saneándolas previamente. En el período 1985-1994, el INI ingresó por ventas de empresas 305.000 millones de pesetas, pero tuvo que destinar 381.000 millones al saneamiento previo de esas compañías. En segundo lugar, se hallan las privatizaciones aparentes, o ventas parciales del capital de empresas públicas rentables en bolsa, en las que el Estado conserva la mayoría accionarial y, por tanto, el control de las empresas. En términos generales se habla de privatización cuando el sector público enajena algunos de sus activos, por lo que la venta de paquetes accionariales minoritarios se denomina privatización parcial. En rigor, sólo cuando el sector público pierde el control de una sociedad puede hablarse de privatización de la misma, pues en caso contrario la compañía sigue siendo pública. En el extremo opuesto, se llega incluso a tratar como "privatización" la adopción por las empresas públicas de los métodos de organización y gestión de las compañías privadas. Los métodos de privatización también han variado según cual fuese el motivo de la venta: 1) las privatizaciones totales y los intercambios de activos por estrictos motivos empresariales se realizaron mediante la negociación directa con grandes compañías, no sólo del precio y de las subvenciones, sino de otras condiciones impuestas por la política industrial y de empleo del país; 2) las enajenaciones parciales del capital de las empresas rentables se ha realizado mediante la oferta pública de acciones en las bolsas españolas y extranjeras, intentando compaginar una tímida promoción del "capitalismo popular", con las colocaciones "institucionales" de paquetes accionariales a grandes empresas del sector y a entidades financieras.

⁶⁷ Véanse Guillermo de la Dehesa (1992, págs. 60-63) y Julio García (1990).

Entre las privatizaciones totales destacan las derivadas de la reordenación de las líneas de negocio del INI, en las que se vendieron sociedades de los sectores de informática, de automoción y de construcción de material ferroviario. Un cambio en la política empresarial llevó a Telefónica a vender sus "servidumbres industriales" en Eriksson, Telettra y Alcatel España. Con las ventas de estas empresas radicadas en mercados muy concentrados internacionalmente se buscaba asegurar su viabilidad dejándolas en manos de compañías extranjeras que trajesen al país inversión, tecnología, gestión y acceso a los mercados internacionales. En efecto, estas empresas fueron cedidas a compañías multinacionales con los compromisos, no siempre cumplidos, de que conservasen la marca de las empresas y los puestos de trabajo. Estas privatizaciones se iniciaron en 1985 con la venta de Secoinsa a la CTNE, y luego a Fujitsu; continuaron en 1986 con la venta de SEAT a Wolkswagen; en 1989 se vendieron MTM y Ateinsa a GEC-Alshtom, Enferasa a Ercros (del grupo Kio), Oesa al Grupo Ferruzzi y Enasa a Fiat; este año también se vendieron, por un precio simbólico y con abundantes subvenciones, Intelhorce, Hytasa e Imepiel del Patrimonio. En las privatizaciones totales de grandes compañías públicas, los compradores han sido, casi siempre, compañías extranjeras. En 1988, el INI había vendido parte del grupo Endiasa (Grupo Lesa, Carcesa, Fridarago, Coisa), pero esto no fue una privatización, porque compró Tabacalera, que pertenece al sector público empresarial⁶⁸. Para vender alguna de estas empresas hubo que sanearlas previamente, o cederlas con subvenciones estatales; algunas compañías pudieron "colocarse" en grandes operaciones comerciales del Estado español (venta de MTM y Ateinsa a GEC-Alshtom a cambio del contrato de AVE con Renfe). Los problemas que plantearon estas privatizaciones fueron: a) el coste presupuestario; b) la obstaculización por la CEE de alguna operación por las subvenciones concedidas, y c) la incapacidad de la empresa compradora para asegurar la viabilidad de la sociedad privatizada. El ejemplo más dramático de este último

⁶⁸ Véase para el detalle de las privatizaciones del INI, Martín Aceña y Comín (1991).

caso ha sido Intelhorce; empresa que tras ser privatizada por el INI en 1972, se nacionalizó en 1980 por el Patrimonio del Estado, que gastó grandes cantidades que no frenaron las pérdidas. Privatizada otra vez en 1990, fue renacionalizada en 1992 por Patrimonio, que tras invertir 52.000 millones en el reflojamiento de la empresa desde 1990, decidió presentar suspensión de pagos en octubre de 1994.

De las 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 estas privatizaciones parciales, que se paralizaron para no malvender la compañía (algo secundario si la privatización fuese "ideológica"), porque los precios de salida a bolsa de las acciones hubieran sido bajos; incluso la operación se tornó imposible cuando las compañías privatizables liquidaron pérdidas coyunturales. Entre las abundantes "noticias" filtradas a la prensa -a lo largo de 1993- de intentos abortados de privatización parcial, por estas dificultades, destacan: Endesa y sus filiales (Enher, Unelco, y Electra del Viesgo), Iberia, Casa, Inespal, Repsol, Ence, Lesa y Tabacalera. El hecho de que el público solicitase la subscripción de siete veces las acciones ofrecidas en la privatización de Argentaria de mayo 1993 indica tanto el "éxito" de la operación como que el precio de venta fue muy inferior al precio teórico de la acción.

Hasta muy recientemente no había una política global de privatizaciones, porque el gobierno carecía de una posición definida. Sólo la grave crisis presupuestaria y el Programa de

Convergencia provocaron una decisión global del Ministerio de Economía y Hacienda sobre el proceso privatizador. En efecto, el 28 de julio de 1992, Carlos Solchaga, al presentar en el Congreso el Decreto Ley de medidas presupuestarias urgentes, anunció la intención de privatizar empresas públicas para conseguir unos 500.000 millones de pesetas en los próximos dos ejercicios, concretando: la privatización parcial de Repsol; de las empresas del Patrimonio se venderán participaciones de las empresas rentables: Argentaria, Telefónica, Transmediterránea, Enausa, Aldeasa, Tabacalera, Agencia EFE, Paradores nacionales-, lo mismo que de las compañías de Teneo. Quizá también influyeran en esas propuestas las medidas privatizadoras del Gobierno Amato en Italia, destinadas a financiar el déficit, y que el Partido Popular anunciase acometer una amplia privatización "ideológica"; según sus cálculos con la venta de seis compañías públicas (Telefónica, Endesa, Banco Exterior, Tabacalera, Enher y Ence) el Estado podría financiar durante siete años el déficit primario de las Administraciones públicas⁶⁹. Las privatizaciones anunciadas para financiar el déficit serían parciales, pues no había intención de perder la mayoría frente a los socios privados, y el Estado mantendría el control de la gestión; la privatización será, pues, meramente instrumental, destinada a cubrir el déficit presupuestario. No obstante, como demostraron las privatizaciones del siglo XIX, la venta de propiedades y empresas públicas sólo solucionan los déficit públicos en el corto plazo, pero los empeoran a la larga, porque el Estado enajena fuentes regulares de ingresos. Además, no es aconsejable vender con prisas ni sacar al mercado grandes cantidades de "propiedades públicas" pues eso implica "malvender la riqueza pública"⁷⁰.

Las ventas de empresas públicas se realizaron con la aquiescencia de los organismos internacionales, tanto el Banco Mundial como el Comité Monetario de la Unión Monetaria Europea, que las promovía como un instrumento pragmático para sufragar los

⁶⁹ Véase Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (1992).

⁷⁰ Véanse Comín y Martín Aceña (1991) y Julio Segura (1989).

déficit públicos y reducir el volumen de la Deuda de los países que no cumplen los criterios de convergencia. Recientemente se han establecido estrategias globales de privatización. Desde 1994, en efecto, el Ministerio de Industria se planteó las privatizaciones como un instrumento de la política industrial, dentro de un "Plan para la racionalización y modernización del sector público empresarial", en el que se preveía la entrada en las empresas públicas de socios nacionales e internacionales, con la idea de que constituyesen un "núcleo duro de accionistas" privados que apoyase la política empresarial establecida desde los poderes públicos para la compañía. Asimismo, desde el Ministerio de Economía y Hacienda se previó, también desde 1994, en el Presupuesto un plan de privatizaciones para reducir el déficit y cumplir los criterios de convergencia con Europa, en el que el objetivo mercantilista es el prioritario. A Pedro Solbes, ministro de Hacienda, no le quedó otro remedio debido a los avances de la liquidación del Presupuesto para 1994, que denunciaban el delicado momento de las finanzas públicas, con un déficit por encima del 6 por 100 del PIB y una Deuda viva superior al 60 por 100 del PIB. El Ministro de Economía planeaba conseguir con esa privatización un billón de pesetas en el bienio 1995-1996. Tras la privatización de parte del capital de Argentaria en 1994, en efecto, en abril de 1995 se vendió el 15 por 100 del capital de Repsol, como un primer movimiento de una nueva ola de privatizaciones, entre las que se preveían otras de Endesa, Inespal, Indra, Aviaco, Auxini, Sidenor, Corporación Siderúrgica Integral, Casa, y Babcock-Wilcox del grupo INI-Teneo; Tabacalera, Telefónica, Aldeasa, Paradores Nacionales, y Transmediterránea del grupo Patrimonio (con la idea de que al final del proceso sus participaciones públicas estén entre el 5 y el 10 por 100, y otros organismos como Retevisión, Aeropuestos Nacionales, RTVE e incluso, en un plazo más largo, Renfe. El calendario propuesto el 27 de abril de 1995 por el Ministerio de Economía consistía en: vender el 15 por 100 del capital público en Telefónica en 1995, el 10 por 100 en 1996 y privatizarla totalmente en 1998; colocar un 15 por 100 del capital de Argentaria antes de diciembre de 1996; vender la mayoría de

Transmediterránea antes de diciembre de 1997 y de Aldeasa en 1996. No obstante, como es tradicional, los ministros económicos del gobierno discrepan sobre las privatizaciones, siendo más partidario el de Economía y Hacienda que los de Industria y Transportes⁷¹.

No obstante, hay que recordar que si las empresas públicas son rentables, la venta de sus activos equivale a la emisión de Deuda, pues implica la renuncia a una corriente de ingresos futuros. Esta venta masiva de participaciones podría, en cualquier caso, poner en peligro la mayoría accionarial del Estado y, por tanto, el control de algunas empresas públicas. Para evitar esa eventualidad, en marzo de 1995, se aprobó en el Parlamento la "Ley por la que se regula el régimen jurídico en caso de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas" (en las que el Estado mantenga una participación superior al 25 por 100), con el fin de proteger "el interés público" en aquellas empresas. La ley aprobada por el Congreso el 17 de marzo de 1995 permitía la venta, disolución, excisión o fusión de las compañías públicas por decreto del Consejo de Ministros, cuando la venta sea superior al 5 por 100 y cuando la participación quede por debajo del 15 por 100. En esta "ley de privatizaciones" se regula, por vez primera, la adopción de las golden shares, o acciones privilegiadas, para mantener el control público aún en minoría accionarial, por debajo del 15 por 100; los "núcleos duros" de accionistas de las compañías públicas también buscan preservar ese control público⁷².

En España los ingresos obtenidos con las privatizaciones entre 1985 y marzo de 1994 ascendieron a un billón de pesetas. 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

⁷¹ El País, 10 y 28 de abril de 1995.

⁷² Véase J. M. Zafra, "El Gobierno acelera las privatizaciones", El País. Negocios, 26 de marzo de 1995.

ha sido equivalente al 4,5 por 100 del PIB. Con todas estas privatizaciones, el peso global de la empresa pública se ha reducido en España, entre 1985 y 1991, del 12 al 9 por 100 del conjunto de la economía (según una media de su participación en el empleo, valor añadido y formación bruta de capital fijo); ese porcentaje parece situarse en el 7 por 100 en 1993. La presencia del grupo INI-Teneo, que constituye el 90 por 100 del sector público industrial, ha pasado desde 1985 a 1994 de ser básica en 12 sectores a serlo sólo en 5; el número de empresas del grupo ha descendido de 65 a 42 compañías entre 1985 y 1994, y la plantilla se ha reducido de 262.000 empleados a 130.000 entre esas fechas⁷³. Esa reducción del peso de la empresa pública en la economía española ha sido compaginada, empero, con un aumento de su actividad (de Telefónica e Iberia) en latinoamérica, aprovechando los procesos privatizadores de aquella región (básicamente en Argentina, Chile y Venezuela). En junio de 1995, el Ministerio de Industria presentaba un plan de "simplificación estructural" de los grupos bajo su control. Se trataba de crear, por un lado, una Sociedad Estatal de Participaciones Industriales como tenedora de acciones de Teneo y Repsol, que asumiría la deuda del INI, calculada en 700.000 millones. Esa nueva sociedad (SEPI) podría salir a bolsa en 1996. Por otro lado, se crearía una Agencia Industrial del Estado que acogería las empresas con pérdidas del INI (sector naval, CSI, minería, Santa Bárbara), para tutelar su relación con el Presupuesto, pero sin mando en las mismas. Tampoco la SEPI tendría control sobre Repsol y Teneo, cuyos presidentes serían nombrados por Industria. El INI y el INH desaparecieron finalmente el 20 de junio de 1995 cuando el BOE publicó el Real Decreto Ley que aprobaba aquel proyecto⁷⁴.

Las políticas de privatización emprendidas en Europa en los últimos diez años aparecen como un intento, un tanto infructuoso, de reducir la dimensión del Estado-empresario, tras su intenso crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial. Pero dejando aparte la experiencia británica, donde se ha liquidado la empresa

⁷³ Centro Europeo de Empresa Pública, Encuesta de 1993.

⁷⁴ El País, 5 de junio de 1995.

pública, los gobiernos europeos se han limitado a realizar un reajuste técnico de sus respectivos sectores públicos empresariales, gestionándolos mejor y devolviéndolos a su tamaño previo a la crisis de los setenta, cuando la socialización de pérdidas y el mantenimiento del empleo ampliaron la nómina de empresas bajo su control. Las ideas sobre la empresa pública ya no son las mismas que hace una década, aunque no hayan cambiado las justificaciones teóricas de la intervención pública (los evidentes fallos del Estado no han conseguido disipar los tradicionales fallos del mercado), y a pesar de que los estudios empíricos sigan sin demostrar la superioridad de la empresa privada, siempre que la pública esté bien gestionada.

Ante la incertidumbre de los resultados de las privatizaciones, el desafío de las empresas públicas en España y en la Unión Europea no es privatizar indiscriminadamente, sino definir sus objetivos y superar sus problemas organizativos e institucionales para lograr la eficiencia y la rentabilidad o, en su defecto, la explicitación presupuestaria del coste de cumplir los objetivos sociales que se le asignen. La eficiencia tiene que ver más con los mercados en que se desenvuelven las empresas que con el tipo de propiedad de las mismas; si se privatiza un sector manteniendo la situación de monopolio, poco se conseguirá en este terreno. Si acaso algún retroceso en el bienestar social, pues, recuérdese, una justificación de la empresa pública es, precisamente, contribuir a introducir competencia en los sectores oligopolizados. Privatizar grandes servicios públicos dejando el monopolio en manos privadas es tan malo -si no se regula es peor- como impedir la competencia privada en el suministro de los mismos, aunque sean financiados con fondos públicos.

5.- Las formas históricas de las empresas públicas y sus objetivos: ¿eficiencia económica o redistribución de la renta?

El peso de la empresa pública en la economía española evolucionó según dos largos ciclos. El primero tuvo el punto de partida en su papel destacado durante el siglo XVIII tras la decisión de la monarquía de pasar a la administración directa de las propiedades públicas y la expansión de las manufacturas reales; el primer ciclo se agotó con las privatizaciones realizadas por la Revolución liberal y con la industrialización del siglo XIX, que disminuyeron el volumen de actividad de las empresas públicas frente a la iniciativa privada. El segundo ciclo comenzó con el mayor intervencionismo ejercido por el Estado español desde principios del siglo XX, para consolidarse después de la Guerra Civil. Desde 1941 se incrementó la participación de la empresas públicas en la producción total de la economía hasta llegar a un máximo tras el crecimiento industrial entre 1960 y 1974 y la crisis industrial posterior. El ciclo se cierra con la tendencia hacia una mayor liberalización económica desde la década de 1980, que ha propiciado un avance de las privatizaciones. Consiguientemente, la participación de la empresa pública en la producción total ha decaído, aunque no tanto como la venta de participaciones accionariales podría indicar, porque las privatizaciones parciales mantienen el control por el Estado, con lo que las empresas siguen siendo públicas.

La evolución organizativa de la empresa pública en España, al igual que en Europa, empezó con una configuración administrativa y fue tendiendo hacia formas jurídicas equiparables a las propias de las empresas privadas. A largo plazo se aprecia una tendencia histórica hacia la mayor autonomía de las empresas -frente al inicial control centralizado desde los ministerios- y hacia la gestión con criterios empresariales en oposición a las decisiones políticas de sus orígenes y a la estrecha dependencia del Presupuesto público, incluso en la época de las manufacturas reales. En efecto, partiendo de un período de control ministerial de las actividades de las empresas

públicas durante el siglo XIX se ha llegado a una situación de relativa descentralización en la gestión; el proceso evolutivo se inició con unas empresas públicas que eran concebidas como meras extensiones de los entes administrativos y ministeriales - los organismos autónomos- y se ha completado en un contexto en el que las sociedades anónimas son gestionadas casi autónomamente, aunque su estrategia sea controlada por el Estado al estar agrupadas en grandes conglomerados o holdings públicos.

Los ciclos históricos en la importancia del sector público empresarial y la evolución de sus formas organizativas han estado estrechamente relacionados con los objetivos asignados a las empresas públicas; de ellos el menos importante históricamente ha sido la maximización de beneficios. La rentabilidad de la empresa pública -y su eficiencia productiva- se ha sacrificado generalmente a otros fines de carácter político, estratégico, social y redistributivo. Por ello, no hay que extrañarse de que la arraigada idea de la falta de rentabilidad financiera de las empresas públicas quede confirmada históricamente al analizar sus cuentas de resultados, que muestran unas pérdidas crónicas. No obstante, las empresas públicas han perdido dinero por varios motivos: a) porque los criterios empresariales han quedado sometidos a los objetivos políticos y sociales; b) por sus insuficiencias financieras y tecnológicas, y c) porque ni siquiera se buscaba la eficiencia, ya que cualesquiera que fuesen las pérdidas contables eran enjugadas por el Presupuesto del Estado. Lo grave es que la ineficacia no sólo afectaba a la cuenta de resultados, pues las empresas públicas españolas pocas veces alcanzaron los objetivos de política económica y social que se les encomendaron; al menos no lo hicieron eficientemente. Las Reales Fábricas del siglo XVIII no sustituyeron importaciones a precios y calidades competitivas, y sus productos sólo pudieron venderse en los mercados públicos cautivos, como el Ejército y la Marina, las Américas y los pedidos del Estado y de la Corte. Tampoco en el siglo XIX las empresas públicas consiguieron suministrar servicios públicos suficientes y baratos; la minería pública no sacaba de los filones el mejor rendimiento financiero para la Hacienda; los arsenales del Estado no lograron

suministrar navíos de guerra competitivos -desde luego no en precios- a la armada española; los monopolios fiscales proporcionaban ingresos para el Tesoro, pero a costa de perjudicar a los consumidores y a la economía nacional⁷⁵.

Pero las afirmaciones anteriores no sugieren que las empresas privadas fuesen necesariamente más eficientes en esos cometidos; al menos en este país. En efecto, no siempre que una empresa pública se privatizaba, o su explotación y gestión se cedía en arrendamiento a compañías particulares, se gestionaba mejor, se incrementaba la producción, se mejoraba la eficiencia y se evitaban las pérdidas contables. En ocasiones, como en la minería, ni siquiera había capacidad empresarial privada española capaz de explotar los grandes yacimientos públicos, por eso la industria extractiva acabó en manos de compañías extranjeras. Y en otros casos, la iniciativa particular mejoraba los resultados financieros a costa de empeorar el servicio público que suministraba (canales de riego), o de degradar el recurso natural objeto de explotación (bosques públicos). En los arrendamientos de las minas públicas no siempre se mejoró la explotación, ni los rendimientos para la Hacienda. En el caso de la industria naval, la colaboración de socios extranjeros desde 1908 permitió gestionar más eficientemente los arsenales del Estado y modernizar la construcción de buques bélicos, aunque no está claro que la abaratase en términos internacionales; en cualquier caso, la empresa privada (la Naval) no logró independizarse de los pedidos del Estado.

El régimen de concesión de los servicios públicos a la empresa privada tampoco resultó satisfactorio, los servicios ferroviarios siempre fueron malos, caros y deficitarios. La nacionalización de las compañías ferroviarias y la creación de Renfe en la posguerra civil fueron casi inevitables, y a pesar de los problemas Renfe cumplió los objetivos que le marcaron, bien que a costa de grandes pérdidas. La nacionalización de la CTNE no implicó grandes cambios en la gestión del monopolio natural de los teléfonos realizada hasta entonces por una

⁷⁵ Para estas conclusiones véase Comín y Martín Aceña (1991) y Z. Fernández (1994).

compañía extranjera. En el caso de los monopolios fiscales el arrendamiento a sociedades privadas, favoreció la gestión y los resultados para la Hacienda, como ocurrió en 1928 con el monopolio de petróleos que aumentó los ingresos del Tesoro. No obstante, Campsa se ocupó principalmente de la actividad inmediatamente rentable y sin riesgo, la importación y distribución de derivados del petróleo, y desatendió su compromiso de explotar pozos en el exterior y de crear una industria refinera en España; objetivos que el franquismo autárquico traspasó al INI. El arrendamiento del monopolio del tabaco en 1887 a la CAT también tuvo resultados positivos para la Hacienda, ya que mejoró su recaudación con el canon del arrendamiento; las condiciones del contrato obligaron a la Compañía Arrendataria de Tabacos a mejorar la gestión, a producir para el mercado diversificando la oferta y reduciendo los precios, mejorando las técnicas que permitiesen reducir costes aprovechando las economías de escala, pero también invirtiendo en los medios de represión del contrabando. Como compañía privada que era, la CAT no sólo pudo flexibilizar la gestión sino que también fue capaz de reunir los capitales para acometer las inversiones imprescindibles para rentabilizar el negocio, operación que la administración directa por la Hacienda pública no había permitido dada la pobreza del Presupuesto. Los servicios municipales sólo eran aceptables y baratos cuando eran suministrados por empresas en régimen de competencia, sin importar que las compañías fuesen públicas o privadas, en régimen de concesión. En cualquier caso, esas empresas arrendatarias o concesionarias han originado algunas de las grandes empresas del país, como Repsol, Telefónica, Renfe o Tabacalera.

Salvo en los monopolios fiscales y en las propiedades del Estado, que arrojaban beneficios, las pérdidas contables de las empresas públicas españolas antes de la Guerra Civil surgían, fundamentalmente, de la ineficiencia de su gestión -por las excesivas ataduras de las normas administrativas dada su configuración de entes ministeriales u organismos autónomos-, pero también eran consecuencia lógica de que aquellos organismos se ubicaron en actividades no rentables, y de los objetivos

políticos y sociales que se les encomendaban. Incluso en los casos en que pudieron haber obtenido beneficios, los resultados se sacrificaron en aras de la política económica; por ejemplo, fijando los precios artificialmente bajos para facilitar inputs baratos a otras industrias, (cobre, mercurio, servicios de transporte, de comunicaciones o bancarios), que generaban pérdidas, o beneficios menores, a las compañías estatales que los suministraban. Ha pasado más inadvertido, sin embargo, que el deficiente funcionamiento de las empresas públicas españolas tenía, muchas veces, causas similares a los pobres resultados de la industria privada: los malos medios de transporte; la escasez de mano de obra especializada; la ausencia de inputs primarios e intermedios baratos; los capitales insuficientes para alcanzar la escala crítica, y las dificultades para adquirir la tecnología necesaria; todo ello está bien demostrado en actividades como la minería, los arsenales, la construcción de material ferroviario, y en los servicios municipales.

Los problemas de la empresa pública española han derivado, asimismo, de su excesiva dependencia financiera de la Hacienda pública, lo que lastraba su inversión y obstaculizaba su producción corriente. En las fases críticas del Tesoro público, que eran muy frecuentes, la actividad de las empresas públicas se resentía porque no llegaban fondos para adquirir materias primas o pagar a los trabajadores; los déficit crónicos de la Hacienda impedían también las inversiones imprescindibles para hacerlas rentables o eficientes (como ocurría con las minas, las obras públicas, Correos, los estancos y los canales). La insuficiente dotación de la infraestructura creada por el Estado (carreteras, caminos, pantanos, puertos) y los municipios (suministro de agua, saneamientos), los bajos niveles de educación y sanidad públicas, así como, en general, la insatisfactoria provisión de los servicios públicos, sugieren que las penurias de la Hacienda fueron un determinante básico del deficiente funcionamiento de la empresa pública y de los servicios públicos en la Historia contemporánea de España.

La relación mantenida entre la Hacienda Pública y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos

(ferrocarriles, canales) o arrendatarias de propiedades o monopolios fiscales (minas, pólvoras, Tabacalera, Campsa) también era fuente, por un lado, de pérdidas para la Hacienda y para el interés público, y, por otro, de la escasa eficiencia de las compañías privadas concesionarias. Los fraudes a la Hacienda y los incumplimientos de los acuerdos del contrato por los arrendatarios de la explotación eran frecuentes y, en el siglo XIX, abusivos; seguramente por las excesivas y farragosas cláusulas de los mismos, pero también por el escaso control que la Administración ejerció sobre los empresarios concesionarios. Por tanto, aunque la gestión privada pudiese ser más eficaz, en la práctica los resultados no eran los mejores para la sociedad, por los desmanes de los contratistas, por los plazos cortos de la concesión, por las excesivas ataduras y regulaciones del contrato, y porque, casi siempre, el servicio o la actividad objeto de la concesión seguía en régimen de monopolio. La compañía privada no era siempre más eficiente, porque no garantizaba, pues, que fuese mayor la rentabilidad para la Hacienda, ni que el servicio público se suministrase mejor, ni más barato.

Independientemente de su envolvente teórica, la historia enseña que la empresa pública es un instrumento maleable para la política económica, que se ajusta a cualquier objetivo buscado por el gobierno central y los entes locales; además, es un instrumento de fácil creación, pues es autorizada por el gobierno quien también aprueba las grandes operaciones de compra y venta de empresas y participaciones accionariales; las empresas públicas gozan, desde luego, de una mayor autonomía política que los impuestos y los gastos públicos, que han de ser aprobados anualmente en el parlamento; esto explica su proliferación. Hasta la reciente ley de privatizaciones el Parlamento aprobaba, encubiertas en la ley presupuestaria, las grandes alteraciones de las empresas públicas, como fue la transformación del INI de organismo autónomo en sociedad estatal, y las subvenciones anuales que el Estado otorga a las sociedades estatales. Consecuentemente, para escapar a las rigideces parlamentarias, el Estado ha tendido a cumplir muchos de sus fines con la empresa

pública, en lugar de hacerlo con los ingresos y gastos presupuestarios. Esta huida de la empresa pública del ámbito administrativo del Presupuesto -algo impensable en el siglo XIX - se ha justificado por razones de operatividad y eficiencia; en la práctica, empero, ha servido para que un área importante de la acción económica de los gobiernos central y locales sea menos susceptible de someter al control parlamentario que los impuestos y gastos públicos.

Hubo una época, desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, en que la empresa pública gozó del beneplácito entre los políticos y los teóricos; la empresa pública se concibió como un eficaz instrumento de la política económica e industrial que contribuía a corregir los fallos del mercado y a aliviar las tensiones sociales. Con la excepción de los círculos más liberales, la empresa pública sólo encontraba defensores entre 1940 y 1980. Desde principios de los ochenta el panorama ha cambiado y ahora predominan los detractores de la empresa pública; los gobiernos han empezado a prescindir de ella con privatizaciones generalizadas, y se resaltan más los problemas que plantea, que los males que resuelve. Este vuelco en la evaluación de las ventajas de la empresa pública es una manifestación de los ciclos históricos que marcan la práctica de los gobiernos y las ideas de los economistas; pues el afán privatizador existente en la actualidad no es algo nuevo, sino que es sólo un pálido reflejo de la reacción que sacudió Europa, con las revoluciones liberales del siglo XIX, frente a la excesiva expansión de las manufacturas reales y del intervencionismo estatal ocurridos durante la época del mercantilismo. La reacción actual frente a la empresa pública y el resurgimiento de las ideas liberales frente a las socialdemócratas están explicados por un fenómeno similar al de entonces: desde la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos abusaron de este instrumento de la política económica, ampliando su campo de actuación más allá de lo técnicamente aconsejable; los gobiernos y los directivos no se preocuparon por la eficiencia y la rentabilidad de estas sociedades públicas; al contrario, encadenaron su organización a normas administrativas y

subordinaron su gestión a decisiones políticas. Consecuentemente los costes presupuestarios de unas empresas públicas muy deficitarias fueron muy evidentes. Igual que en el siglo XIX, la pérdida de la fe en las posibilidades de la empresa y el apoyo a las privatizaciones son una manifestación tanto del despilfarro ocasionado en muchas empresas públicas como de la ola de liberalismo que se generalizó en el mundo desde los años 1980, que miraba con recelo cualquier intervención del Estado en la economía.

Con el franquismo la empresa pública adquirió, efectivamente, una nueva dimensión, como sucedió, por otro lado, en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Por un lado se nacionalizaron muchas empresas privadas concesionarias (RENFE, Banca Oficial, Telefónica) ampliándose las empresas bajo el control del Patrimonio del Estado; por otro, el franquismo creó el INI con fines de industrialización. De esta etapa, la principal conclusión es la inercia que caracteriza a la gestión de la empresa pública, por la dificultad que tienen los gestores para escapar de los objetivos impuestos y de los lastres políticos. Este nexos político impidió una gestión empresarial y la obtención de rentabilidad, siendo la razón del peor comportamiento práctico de la empresa pública frente a la privada; las argumentaciones teóricas no establecen un comportamiento distinto en base a la propiedad pública y privada, siempre que se private la gestión, es decir, se introduzcan en las empresa públicas los mismos métodos de gestión y control que en las privadas. No obstante, esto es difícil de conseguir en la práctica porque el "activo" de la empresa pública más apetecido por los políticos es, precisamente, la flexibilidad que este instrumento les permite para lograr los fines más diversos. Esta discrecionalidad en la utilización del sector público empresarial es posible porque la opinión pública no es tan sensible a este instrumento como lo es a los impuestos, por ejemplo.

Una vez que se ha creado la empresa pública, los políticos disponen de un instrumento maleable que les permite cualquier acción: desde combatir los oligopolios hasta redistribuir rentas, siendo más frecuente este último uso. Puede crearse una empresa

energética (eléctrica o de hidrocarburos, como Endesa o Repsol) o en el campo de las comunicaciones (Correos o Telefónica) para lograr objetivos estratégicos para la economía nacional e, incluso, para combatir oligopolios privados o evitar la existencia de un monopolio privado. Pero la gestión pública de esas empresas plantea amenazas potenciales para la eficiencia derivadas del hecho de que no pueda quebrar -porque el Estado puede transferirle los fondos que cubran las pérdidas desde el Presupuesto- y de la facilidad con que los políticos pueden conseguir con ellas fines ajenos a las consideraciones de mercado y de rentabilidad de la compañía (redistribución de rentas, calidad del servicio, seguridad nacional). La fijación de las tarifas telefónicas y eléctricas es una tentación que los políticos tienen a su alcance para subvencionar ciertos consumos o para recaudar impuestos de una manera menos agresiva que con otros tributos. No hay que olvidar que existen otros instrumentos alternativos (la regulación o el presupuesto) más adecuados, y menos costosos y menos manipulables, que la empresa pública con lo que los costes de lograr un objetivos de política económica para la sociedad pueden ser menores.

El futuro de la empresa pública, más que en privatizar a discreción por imperativos ideológicos o presupuestarios, tiene que estar en ponerla en condiciones de competir en el mercado, obligándola al mismo tiempo a cumplir sus reglas, en la comercialización de sus productos, en la captación de financiación, en la contratación de sus inputs (incluido el trabajo) y en la exposición a la quiebra igual que están las sociedades privadas. Las empresas públicas que hayan de mantenerse por motivos sociales o políticos -porque no pueden cerrarse por las presiones sociales- han de especificar sus pérdidas para que sean financiadas con impuestos y la sociedad sepa cuanto le cuesta mantener esas empresas. Los poderes públicos no tienen por qué renunciar a este instrumento de la política económica que es la empresa pública, aunque han de velar por su correcta gestión. Desde esta perspectiva, la constatación de las dificultades no implica necesariamente la privatización o el cierre de las compañías públicas. Es imprescindible para

todo gobierno clarificar la situación de las empresas públicas y los objetivos que se buscan con ellas. Hay objetivos que nunca debe perseguir la empresa pública, como es la nacionalización de empresas en quiebra, la redistribución de la renta personal o regional, el mantenimiento del empleo y la política anticíclica; para alcanzarlos hay otros instrumentos más eficientes y flexibles que la empresa pública, que es el medio más rígido de la política económica, pues a la facilidad de su creación se contraponen la inercia y las dificultades y los costes sociales de su cierre. Así que es difícilmente justificable el mantenimiento de las empresas públicas que busquen estos fines.

En cambio hay otras empresas de capital público cuyo cierre o privatización plantearía, seguramente, más inconvenientes que ventajas para la sociedad. En efecto, una importante diferencia entre la empresa pública y la privada es que la primera puede actuar en sectores abandonados por la iniciativa particular; porque, en definitiva, su objetivo no es siempre la maximización del beneficio particular sino atender al interés social. Sería un error, por tanto, privatizar las sociedades de capital público en aquellos sectores donde la iniciativa privada sea incapaz de suministrar bienes públicos, de asegurar los productos estratégicos, de difundir tecnología, de evitar las situaciones de monopolio, de garantizar los objetivos de la política industrial para promover el crecimiento y de defender los intereses nacionales y militares. Sería una equivocación aún mayor, empero, mantener estas sociedades estatales sin perfeccionar la gestión empresarial, para lo que son imprescindibles. En primer lugar, las reformas institucionales que aseguren a la empresa pública una organización y reglamentación similar a las compañías privadas, interfiriendo lo menos posible en su control público, debe flexibilizarse la normativa de las empresas públicas convirtiéndolas en sociedades anónimas, relajando sus trabas administrativas, y dejando el camino abierto a la quiebra en las empresas públicas; esto igualaría sus reglas de funcionamiento a las privadas, y además serviría para disciplinar a todos los agentes sociales implicados (propietarios, gestores, prestamistas y sindicatos). En segundo

lugar, la coordinación en el gobierno de las acciones relativas a la empresa pública, para homogenizar los objetivos y evitar los conflictos de competencias y los comportamientos divergentes de las empresas públicas y los ministerios tutelares. En tercer lugar, la reorganización de los holdings públicos encaminada a crear corporaciones de negocios relacionados, que faciliten su gestión y permitan el aprovechamiento óptimo de sus ventajas⁷⁶. En cuarto lugar, conceder a los gerentes la garantía de una continuidad temporal y unos incentivos para desarrollar sus funciones, siempre que alcancen los objetivos empresariales, o en su caso políticos, establecidos previamente, para conseguir cierta independencia del ciclo político. En quinto lugar, desligar todas las empresas rentables de las "expectativas" de recibir subvenciones de explotación, porque no han de tener pérdidas, y de las ampliaciones de capital con fondos presupuestarios exclusivamente. En sexto lugar, establecer contratos programa con las empresas públicas de "finalidad social" para que el contribuyente sea consciente de lo que cuesta mantener esos objetivos impropios de las empresas públicas, y evitar las subvenciones indiscriminadas. En séptimo lugar, fijar unos precios de los servicios suministrados por las empresas públicas más acordes con el coste de producción, y si los precios son "políticos", compensarlas puntualmente desde el Presupuesto. En octavo lugar, separar las funciones empresariales de las compañías públicas de las funciones propiamente presupuestarias, como la inversión en infraestructuras.

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

⁷⁶ Como ha sugerido A. Cuervo (1992).

6.- Bibliografía.

Antolín, F. (1991), "Las empresas de servicios públicos municipales", en Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.) (1991), págs. 283-330.

Alonso Alvarez, L. (1993), "Transformaciones en las pautas de consumo y crecimiento de la demanda en los orígenes de la industrialización: el tabaco en España, 1735-1886", en Actas del V Congreso de la Asociación de Historia Económica, San Sebastián.

Alonso Alvarez, L. (1995), "Estrategias empresariales de los monopolios españoles: de la gestión pública a la gestión privada en el estanco del tabaco, 1887-1936", en Comín y Martín Aceña (eds.), La empresa en la Historia de España, en vías de publicación por Cívitas.

Alzola y Minondo, P. (1894), Historia de las Obras públicas en España, (Reeditado en Madrid, Turner, 1979).

Artola, M. (1978a), "La acción del Estado", en M. Artola (dir.) (1978), págs. 341-454.

Artola, M. (dir.) (1978b), Los Ferrocarriles en España, 1844-1943, Madrid, Banco de España.

Ayub, M. A., y Hegstad, S. (1986): Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance, vol. 17, Industry and Finance Series, World Bank, Washington.

Bahamonde, A. et al. (1993), Las comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España, 1700-1936, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Ballesteros, A. (1993), Juan Antonio Suanzes 1891-1977. La política industrial de la posguerra, León.

Betancor, O. (1992), El sector transporte y el Grupo INI, Fundación Empresa Pública, Programa de Historia Económica, Documento de trabajo 9201.

Bishop, M., y J. Kay (1992), "El impacto de la privatización en la eficiencia del sector público en el Reino Unido", Información Comercial Española, núm 707, págs. 22- 34.

Bös, D. (1988), "Recent Theories on Public Enterprise Economics", European Economics Review, núm. 32.

Cabrera, M. (1991), "La opinión empresarial ante la empresa pública", en Comín y Martín Aceña (dirs.) (1991), págs. 375-404.

Cabrera, M.; García Delgado, J. L., y Comín, F. (1989), Santiago Alba. Un programa de Reforma Económica en la España del primer tercio del siglo XX, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Calvo Sotelo, J. (1931), Mis servicios al Estado (reedición del Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1974).

CEEP (1991), Memorandum du CEEP sur les relations financières entre les Etats et les Entreprises Publiques, CEEP, Bruselas.

CEEP, Centre Europeen de l'Entreprise Publique (1987), "L'entreprise publique dans la Communauté Economique Européenne", en Annales du CEEP, Bruselas.

Comín, F. (1988a), Hacienda y economía en la España contemporánea, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Comín, F. (1988b), "Evolución histórica del gasto público", Papeles de Economía Española, núm. 37, págs. 78-99.

Comín, F. (1988c), "Reforma tributaria y política fiscal", en L. L. García Delgado (ed.), España, Madrid, Espasa-Calpe.

Comín, F. (1988d), "Las Administraciones Públicas", en J. L. García Delgado (ed.), España, vol. 2, Economía, Madrid, Espasa-Calpe.

Comín, F. (1990a), "Los monopolios fiscales", en F. Comín y P. Martín Aceña (eds.), Una historia de la empresa pública antes de la Guerra Civil, Madrid, Espasa-Calpe

Comín, F. (1990b), Las cuentas de la Hacienda preliberal en España, (1801-1855), Madrid, Banco de España.

Comín, F. (1990c), "Raíces históricas del fraude fiscal en España", Hacienda Pública Española,

Comín, F. (1990d), "Presentación", en E. Fuentes Quintana, Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas, Barcelona, Crítica, págs. VII-XXXIX.

Comín, F. (1991), "Los monopolios fiscales", en Comín y Martín Aceña (dirs) (1991), págs. 139-175.

Comín, F. (1995), De la Hacienda liberal al Estado benefactor. Historia del sector público con aplicación a España (siglos XIX y XX), Barcelona, Crítica, en vías de publicación.

Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.) (1990), Historia de la empresa pública en España, Madrid, Espasa Calpe.

Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.) (1991), Historia de la empresa pública en España, Madrid, Espasa Calpe.

Comín, F. y P. Martín Aceña, et al. (1992a), Problemas actuales de la empresa pública en España, Fundación Empresa Pública.

Comín, F., P. Martín Aceña y J. C. Jiménez (1992b), "Problemas actuales de la empresa pública en España", Papeles de Economía Española, núms. 52-53.

Comín, F., P. Martín Aceña (1992c), "La inevitabilidad histórica de la empresa pública", en Economía española, Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Velarde, Tomo 1, Madrid, EUDEMA, págs.

Cuervo, A. (1989), "Estructura financiera, rentabilidad y costes financieros de la empresa pública", Papeles de Economía Española, núm. 38, págs. .

Cuervo, A. (1992), " El INI, La reestructuración interminable", El País, 22 y 24 abril 1992.

De la Dehesa, G. (1992), "Privatización europea: el caso de España", Información Comercial Española, núm. 707, págs. 55-71.

Delorme, R. (1992), "El fenómeno de la privatización en Francia", Información Comercial Española, núm. 707, págs. 35-53.

Dobado, R. (1991), "La minería estatal española, 1748-1873", en Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.) (1991), págs. 89-137.

Donézar, Javier (1994), "Las irregularidades en la desamortización del siglo XIX", Hacienda Pública Española, núm. 1.

Encaoua, D., y J. Santini (1989), "Les privatisations en France: éléments d'analyse et bilan", L'Actualité Économique, núm. 65, págs. 21-52.

Fernández, Z. (1989), "Reflexiones sobre la dirección y organización de la empresa pública", Papeles de Economía Española, núm. 38, págs. 59-66.

Fernández, Z. (1994), "Comportamiento y eficiencia de la empresa pública", en Juan Velarde, J. L. García Delgado y A. Pedreño (dirs.), El Estado en la Economía Española, Madrid, Civitas, págs. 105-126.

Flores (1983), Rio Tinto: la fiebre minera del XIX, Huelva.

Fraile, P. (1992), Interés público y captura del Estado: la empresa pública siderúrgica en España, 1941-1981, Documento de Trabajo 9203, Fundación Empresa Pública.

Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Desregulación y Privatizaciones en España, Junio de 1992.

García, J. (1990), "Política empresarial pública 1973-1988", en P. Martín Aceña y F. Comín (dirs.), Hacienda Pública e Industrialización en España, Madrid, Alianza, págs.

García Torres, J. (1884), Las Rentas Estancadas. Apuntes históricos, observaciones y datos estadísticos, Madrid.

Gómez Mendoza, A. (1982), Ferrocarriles y cambio económico en España, 1855-1913, Madrid, Alianza.

Gómez Mendoza, A. (1983), "La compañía del Canal de Castilla y el Ferrocarril de Isabel II: Dos empresas de transporte en Castilla", en G. Anes, L. A. Rojo y P. Tedde (eds.) (1983), págs. 371-398.

Gómez Mendoza, A. (1986a), La industria de la construcción de viviendas y de obras públicas, Memorias al Banco de España, Madrid.

Gómez Mendoza, A. (1988), "Government and the development of modern shipbuilding in Spain, 1850-1935", The Journal of Transport History, núm. 1, págs. 19-36.

Gómez Mendoza, A. (1989), Ferrocarril, industria y mercado en la modernización de España, Madrid, Espasa Calpe.

Gómez Mendoza, A. (1991), "Las obras públicas, 1850-1935", en F. Comín y P. Martín Aceña (eds.), págs. 117-204.

Gómez Mendoza, A. y S. López (1992), "Los comienzos de la industria aeronáutica en España (1916-1929)", Revista de Historia Industrial, núm. 1, págs. 155-178.

Helguera, J. (1990), "Las Reales fábricas", en Comín, F., y P. Martín Aceña (eds.), Historia de la empresa pública en España, Madrid, Espasa Calpe, págs. 51-87..

Helguera, J. (1991), "Las Reales fábricas", en Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.), págs. 51-87.

Helguera, J. (1995), "Empresas y empresarios manufactureras en la España del siglo XVIII", en Comín y Martín Aceña (eds.), La empresa en la Historia de España, en vías de publicación por Cívitas.

Hernández Andreu, J. (1990), "La renta del tabaco (1636-1980)", en Una historia del tabaco en España, Madrid, Ministerio de Agricultura, págs. 134-186.

Intervención General de la Administración del Estado (1987-1991), El sector público empresarial, Años 1985 a 1989, Madrid, Ministerio de Hacienda.

Isidro, R. (1994), La evolución de las Telecomunicaciones españolas, 1982-1993. El caso de Telefónica de España, Documento de Trabajo 9404, Fundación Empresa Pública.

Jiménez, J. C. (1994), "La empresa pública industrial en España: una visión de conjunto", en J. Velarde, J.L. García Delgado y A. Pedreño (dirs.), El Estado en la economía española, Madrid, Civitas, págs. 69-100.

Jiménez Blanco, J. I. (1991), "Los montes de propiedad pública", en Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.) (1991), págs. 241-281.

Lacomba, J. A. y G. Ruiz (1990), Una historia del Banco

Hipotecario de España, 1872-1986, Madrid, Alianza.

Lozano Courtier, Alberto (1994a), La organización industrial de los arsenales del Estado en el último tercio del siglo XIX, Documento de Trabajo 9406, Programa de Historia Económica, Fundación Empresa Pública, Madrid.

Lozano, Alberto (1994b), "De empresa pública a empresa privada: la gestión de los arsenales del Estado (1870-1936)", comunicación al curso Empresas y empresarios en la Historia de España, Santander, UIMP.

Lozano, Alberto (1995), "De empresa pública a empresa privada: la gestión de los arsenales del Estado, 1870-1936", en Comín y Martín Aceña (eds.), La empresa en la Historia de España, en vías de publicación por Cívitas.

Martín Aceña, P. (1991), "Los orígenes de la banca pública", en Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.), págs. 331-374.

Martín Aceña, P. y F. Comín (1990a), "El Instituto Nacional de Industria: inversión industrial y especialización sectorial", en Martín Aceña, P. y F. Comín (eds.), págs. 31-80.

Martín Aceña, P. y F. Comín (1990b), "El sector público empresarial en España antes de la Guerra civil", en Martín Aceña, P. y F. Comín (eds.), págs. 31-80.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1990c), "Industrial Planning in Spain under the Franco Regime (1940-1975)", en E. Aerts y A.S. Milward (ed.), Economic Planning in the Post 1945 Period, Leuven.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1990d), "La acción regional del Instituto Nacional de Industria, 1941-1976", en J. Nadal, A. Carreras (eds.), Pautas regionales de la industrialización española, siglos XIX y XX, Barcelona, Ariel.

Martín Aceña, P. y F. Comín (eds.) (1990), Empresa pública e industrialización en España, Madrid, Alianza.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991a), INI. 50 años de industrialización en España, Madrid, Espasa Calpe.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991b), "El INI y la industrialización española: cincuenta años de historia", Economía, n° 12, Páginas: 96-100.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991c), "El Estado en la industrialización española de posguerra: el Instituto Nacional de Industria", en L. Prados de la Escosura y V. Zamagni (eds.), El desarrollo económico en la Europa del sur: España e Italia en perspectiva histórica, Madrid, Alianza, pág. 421-443.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1992a), "L'impresa pubblica in Spagna prima della guerra civile", Annali Di Storia dell'impresa, núm. 8, Fondazione Assi, Il Mulino, Bologna, 1992.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1992b), "Il ruola dell'INI nell'industrializzazione spagnola" (en colaboración con Pablo Martín Aceña), en Annali Di Storia Dell'impresa, núm. 8. Fondazione Assi, Il Mulino. Bologna, 1992.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1994), "El grupo INI en perspectiva histórica. Una aproximación cuantitativa (1941-1986)", en Juan Hernández Andreu y José Luis García Ruiz (comp.), Lecturas de Historia Empresarial, Madrid, Cívitas, págs. 331-350.

Montoro, C. (1991), "La privatización del Sector Público en España", en Círculo de Empresarios, La política económica española en la Unión Económica y Monetaria europea, Madrid, págs. 299-320.

Muñoz, J. (1993), RENFE (1941-1982): 40 años de Historia, Tesis doctoral,, Universidad Autónoma de Madrid.

Muñoz, M. (1994), Desarrollo económico y ferrocarril entre 1941 y 1982, Documento de Trabajo 9401, Fundación Empresa Pública.

Muñoz Rubio, M. (1995), Renfe (1941-1991) medio siglo de ferrocarril público, Madrid, Ediciones Luna.

Myro, R. (1988), "Las empresas públicas", en J. L. García Delgado (dir.) España. Economía, Madrid, Espasa Calpe, págs. 471-497.

Nadal, J. (1975), El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913, Barcelona, Ariel.

Núñez Romero-Balmas, G. (1995), "Servicios urbanos colectivos en España durante la segunda industrialización: entre la empresa privada y la gestión pública", en Comín y Martín Aceña (eds.), La empresa en la Historia de España, en vías de publicación por Cívitas.

Ocaña, C. y Salas, V. (1983), "La teoría de la agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas", Cuadernos Económicos de ICE, núms. 22-23.

Pita Pizarro, P. (1840), Examen económico, Histórico-crítico de la Hacienda y Deuda del Estado. Proyecto de su reforma general y la del Banco, equilibrando las rentas y los gastos, restableciendo el crédito y fomentando la prosperidad nacional, Madrid, (Hay otra edición en 1850).

Rees, R. (1984), "A Positive Theory of the Public Enterprise", en M. Marchand, M. P. Pestieau y H. Tulkens (eds.), The Perforance of Public Enterprises, Amsterdam, North Holland.

Rodríguez Gordillo, J. M. (1984a), Una aportación al estudio de la expansión de la Renta del Tabaco en el siglo XVIII, Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Rodríguez Gordillo, J. M. (1984b), "La Real Fábrica de Tabacos de Sevilla", en Sevilla y el Tabaco, Sevilla, Tabacalera.

Rodríguez Gordillo, J. M. (1984c), "El personal obrero en Real Fábrica de Tabacos", en Sevilla y el Tabaco, págs. 68-75.

Rueda Laffond, José Carlos (1994), El Agua en Madrid. Datos para la Historia del Canal de Isabel II. 1851-1930, Documento de Trabajo 9405, Programa de Historia Económica, Fundación Empresa Pública, Madrid.

San Román, Elena (1993), "Una fuente para el estudio de la industria española en la Gran Guerra: el Informe de 1919", Revista de Economía Aplicada, volumen I, págs. 169-180.

Santillán, R. de (1888), Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 a 1854, Madrid.

Sanz Fernández, J. (1985a), "La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones (I)", en R. Garrabou y J. Sanz (eds.) (1985), págs. 193-228.

Segura, J. (1989), "La empresa pública: teoría y realidad", Papeles de Economía Española, núm. 38, págs. 2-17.

Suárez, R. (1991), "La industria militar", en Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.), págs. 205-239.

Sudrià, C. (1992), El Instituto Nacional de Industria en el sector de la minería: orígenes y evolución, Fundación Empresa Pública, Programa de Historia Económica, Documento de trabajo 9202.

Tedde de Lorca, P. (1990a), "Los mercantilistas ante la empresa pública", en Comín, F., y P. Martín Aceña (eds.), Una historia de la empresa pública en España (1740-1936), (en prensa)

Tedde de Lorca, P. (1991), "Los mercantilistas ante la empresa pública", en Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.), págs. 25-49.

Tedde de Lorca, P. (1995), "La expansión de las grandes compañías ferroviarias españolas: Norte; MZA y Andaluces (1865-1930)", en Comín y Martín Aceña (eds.), La empresa en la Historia de España, en vías de publicación por Cívitas.

Tejerizo López, J. M. (1975) Los monopolios fiscales, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Tortella, G. (1970a), "El Banco de España entre 1829 y 1929. La Formación de un banco central", en El Banco de España: Una Historia Económica, Madrid, pp. 261-313.

Tortella, G. (1987a), "La implantación del monopolio de los explosivos en España", Hacienda Pública Española, núm. 108-109, págs. 393-410.

Tortella, G. (1987b), "The Pattern of Economic Modernization in Southern Europe", ponencia inédita presentada en la Conferencia

sobre Crecimiento y cambio estructural en Italia y España: tendencias históricas, Universidad de Alcalá de Henares.

Tortella, G. (1994), El desarrollo económico de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX, Madrid, Alianza.

Tortella, G., y J. C. Jiménez (1986), Historia del Banco de Crédito Industrial, Madrid, Alianza.

Trebilcock, C. (1973), "British Armaments and European Industrialization, 1890-1914", Economic History Review, XXVI, núm 2, pp. 254-272.

Trebilcock, C. (1981), The Industrialization of the Continental Powers, London, Longman.

Velarde Fuertes, J. (1961), Flores de Lemus ante la economía española, Madrid, Insitute de Estudios Fiscales.

Velarde Fuertes, J. (1964), "Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España", Información Comercial Española, núm. 367, págs. 161-167.

Vidal Olivares, J. (1995), "Las compañías ferroviarias y la difusión de las modernas formas de gestión empresarial en España, 1850-1914", en Comín y Martín Aceña (eds.), La empresa en la Historia de España, en vías de publicación por Cívitas.

Vickers, J. y V. Wrigth (1988), "The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe: An Overview", West European Politics, núm 11, págs. 1-30.