

# LAS SERVIDUMBRES DEL INI

**D**E nuevo ha vuelto a cobrar en las últimas semanas una extraordinaria actualidad la problemática de la empresa pública en España. A raíz de la IV Semana Internacional de Economía, celebrada en Lloret de Mar —y de la que hemos ofrecido a nuestros lectores una puntual información en TRIUNFO, núm. 574, de 29 de septiembre de 1973—, la atención de diversos órganos de prensa se ha centrado en algunos puntos especialmente polémicos acerca de la orientación doctrinal y la gestión práctica de las empresas públicas españolas, y en particular, de las que forman parte del Instituto Nacional de Industria. Y, como en otras ocasiones, la polémica ha bordeado en más de un momento la confusión y la ambigüedad, quizá por la precipitación y el cauce mismo de expresión de las diversas actitudes (entrevistas, coloquios improvisados, notas esquemáticas en diarios, etcétera, etc.). Han podido así, tal vez, interpretarse de forma incorrecta determinadas opiniones y tomas de posición sobre el tema, olvidando las muy distintas, cuando no contrapuestas, actitudes críticas de que partían unos y otros interlocutores. Por todo ello conviene insistir de nuevo desde estas páginas en algunas cuestiones que han polarizado el debate tanto en las sesiones de la IV Semana Internacional de Economía, cuanto en publicaciones posteriores. En concreto, se trata de ofrecer algunos datos acerca de la rentabilidad y la autonomía de las empresas del INI, los dos puntos cuya consideración aparece más controvertida. Datos cuya dura y expresiva elocuencia creemos ahorran comentarios más prolijos, pues, una vez más, no nos corresponde a nosotros ensalzar o lamentar, sino analizar y describir una realidad tan implacable como, en este caso, manifiesta.

## Las compraventas del INI

Considerando todo lo anterior, no es esta la ocasión para limitarse a formular declaraciones de principio ni moverse sólo en el terreno de las afirmaciones generales. Ofrecemos por ello a continuación una primera relación de datos que prueban sobradamente el primero de los nudos problemáticos aludidos: la preferencia real y efectiva que la dirección del INI viene otorgando al objetivo de «máxima rentabilidad posible». Los casos que

se citan —y que no deben tomarse sino como botón de muestra— se refieren a todos los condicionamientos en que se han efectuado las más relevantes operaciones de compra y de venta de activos empresariales por parte del Instituto.

● En UNINSA, creada en 1961, con 300 millones de pesetas de capital, por asociación de las siderúrgicas asturianas más importantes (Duro-Felguera, S. A.; Fábrica de Mieres, S. A., y S. I. Santa Bárbara), entra a participar el INI en 1966 con ocasión de la integración de los patrimonios de las tres firmas asociadas y la ampliación de capital de 300 a 5.000 millones de pesetas. Dicha participación —que inicialmente supone sólo el desembolso de 500 millones de pesetas— comienza por la aceptación de una discutida valoración de los activos existentes (3.000 millones de pesetas) en las empresas integradas. No hace falta recordar a este respecto cómo el propio ministro de Industria en aquella fecha confirmó que el Gobierno demostraba «hacer un impresionante acto de fe en las empresas siderúrgicas al admitir como garantía ciertas instalaciones». Por lo demás, en el momento de producirse la entrada del INI en la nueva siderúrgica integral, tanto las cotizaciones medias anuales de las acciones de las empresas integradas, como los dividendos y beneficios habían registrado muy sensibles descensos. Baste citar el caso ejemplar de Duro-Felguera, S. A.: la cotización media anual de sus acciones pasa de 192 en 1961 a 49 en 1966; el dividendo cae de un 10 por 100 en 1961 a un 4 por 100 en 1963, anulándose a partir de 1965; habiéndose pasado de registrar unos beneficios de 146,5 millones de pesetas en 1961 a conocer unas pérdidas de 100 millones de pesetas en 1966. Desde entonces, como se sabe, el INI va a ir suscribiendo la práctica totalidad de las sucesivas ampliaciones de capital, que no sólo han de hacer frente a la financiación de las nuevas instalaciones proyectadas, sino también a compensar las necesarias reducciones del capital anterior a que ha de procederse debido a las sistemáticas pérdidas que los balances de la empresa registran. El desenlace final ya se sabe cuál es: una vez que el INI ha pasado a controlar con muy amplio margen la mayoría del capital social de la empresa, se ha acordado su fusión con ENSIDESA, entidad esta última controlada totalmente desde su creación

por el INI, cuyo lógico y normal desarrollo ha estado durante muchos años limitado, precisamente a instancias de las presiones de los propios grupos privados en principio asociados en la creación de UNINSA y de otros grandes complejos siderúrgicos del país. Terminemos: en el momento de la fusión, ENSIDESA registraba, según el balance correspondiente a 1972, unos beneficios de 1.682 millones de pesetas, y UNINSA, por el contrario, todavía unas pérdidas de 370 millones de pesetas.

● Si UNINSA resume las principales actuaciones del INI durante los últimos años en el sector siderúrgico, HUNOSA sintetiza elocuentemente el papel asignado al Instituto en la reestructuración y saneamiento (?) de las explotaciones hulleras asturianas. Cuando ya la crisis de la minería del carbón es irreversible y extraordinariamente aguda, el INI inicia su participación en un sector tradicionalmente gestionado por empresas privadas, acogidas, desde un punto de vista histórico, a uno de los sistemas de protección más importantes de cuantos ha conocido el capitalismo español. La constitución de Hulleras del Norte, Sociedad Anónima, en la que el INI suscribe inicialmente el 76 por 100 del capital social, conoce también el expediente de una generosa valoración de activos de las empresas privadas concentradas, operación que se ha enjuiciado en más de una ocasión con la máxima severidad. Pronto, sin embargo, el repliegue de los intereses privados se consuma: el INI suscribe las sucesivas ampliaciones de capital de la nueva sociedad, hasta que en octubre de 1970, tras la reducción del capital social a cero, para compensar las pérdidas acumuladas en los tres primeros años de gestión, aporta la totalidad del nuevo capital social de la empresa: 3.900 millones de pesetas. El INI pasa así a ser el único accionista de HUNOSA, una sociedad que al cabo de sus seis primeros años de funcionamiento arroja unas pérdidas acumuladas de más de 10.000 millones de pesetas.

● Mención especial merecen las últimas operaciones del INI en el sector eléctrico, donde el Instituto viene desprendiéndose, con cierta regularidad, de participaciones importantes en empresas de probada y tradicional rentabilidad, contribuyendo con ello, sin duda, a fortalecer las posiciones adquiridas por los grandes grupos privados en el reparto del mercado nacional.

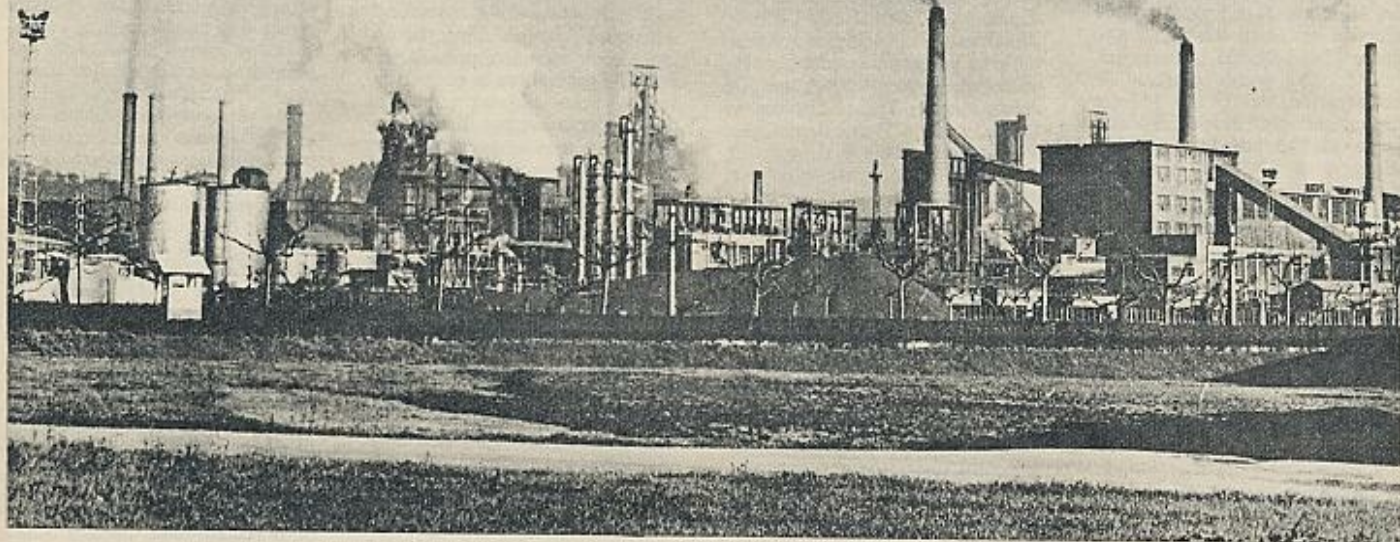
— Así, cabe hacer referencia, ante todo, a las operaciones ultimadas con la **Compañía Sevillana de Electricidad**. Primero, en 1968, se procede a la absorción por parte de esta última empresa de todas las instalaciones del INI en Almería, Cádiz y Málaga, a cambio de una participación del 20,01 por 100 del INI en el capital de Sevillana de Electricidad. Poco después, en 1971, el INI ha enajenado ya la totalidad de esa participación en una empresa que monopoliza la producción y distribución de energía eléctrica en Andalucía, toda vez que el INI le ha cedido también el control mayoritario de la **Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba** (pues si en 1968 el INI aún controlaba el 55 por 100 del capital de dicha empresa, siendo la participación de Compañía Sevillana en la misma del 45 por 100 restante, en 1969, ya dichas proporciones se han invertido: ahora es Compañía Sevillana de Electricidad la que es mayoritaria, con el 55 por 100 del capital, conservando el INI sólo una posición minoritaria).

— Un caso en alguna medida similar lo ofrece la absorción de **Hidroeléctrica de Monecbril, S. A.** —sociedad en la que el INI poseía la mayoría del capital—, por Unión Eléctrica, S. A., pasando a tener el INI en esta última una participación del 20 por 100. Este porcentaje también aquí va reduciéndose sistemáticamente, para terminar enajenando el INI su último paquete de acciones, por 320 millones de pesetas, en 1972.

— Asimismo cabe reseñar los casos de **ENHER** y de la **Empresa Nacional de Electricidad**. En ambas sociedades, el INI ha ido enajenando progresivamente parte de sus activos controlados de forma mayoritaria: en ENHER, la participación del INI se ha reducido del 91,2 por 100 del capital en 1968, al 80 por 100 en 1972, y en la Empresa Nacional de Electricidad, del 99,3 por 100 en 1968, al 91 por 100 en 1972. Solamente en este último año las ventas de acciones de esas dos compañías se han elevado a 367,5 millones de pesetas.

— Igual ha sucedido con otra empresa productora y distribuidora de gas y electricidad: la participación del INI en **Gas y Electricidad, S. A.**, ha descendido del 97,4 por 100 en 1970, al 87 por 100 en 1972. La última operación de venta de acciones supuso unos ingresos de 100 millones de pesetas.





## ARTURO LOPEZ MUÑOZ

● En el sector de la industria de la automoción pueden citarse también ejemplos bien significativos de operaciones efectuadas por el INI en los últimos años, que siempre han tenido igual resultado: reducción de la participación del Instituto en empresas de alta y conocida rentabilidad. No necesita explicación especial el caso de **SEAT**, la primera firma industrial del país por su volumen de ventas. La participación en ella del INI dejó de ser mayoritaria en 1967, cuando **FIAT** pasa a controlar el 36 por 100 del capital. En 1972, el INI tan sólo conserva la propiedad del 35 por 100 del capital de la empresa. Por otro lado, en la **Empresa Nacional de Autocamiones, S. A. (ENASA)**, también la participación del INI ha ido descendiendo en fechas recientes, si bien aún conserva el control mayoritario: frente a un porcentaje del 80,8 por 100 en 1967, a partir de 1969, el INI controla no más del 67 por 100 del capital social.

● **Operaciones de compra del INI de la totalidad o parte de los activos de empresas privadas** que por diversas circunstancias conocen en ese momento serias dificultades financieras, pueden citarse, entre otras, como especialmente reseñables, las siguientes:

— En **HISpanoil**, la participa-

ción del INI ha pasado del 40 por 100 del capital social en 1970, al 70 por 100 en 1972, siendo el volumen de pérdidas de dicha empresa de 482 millones de pesetas en 1970 y de 660 millones de pesetas en 1971.

— En la **Compañía Petrolífera Ibérica, S. A.**, que viene registrando en los últimos años sistemáticos resultados financieros negativos, la participación del INI se ha elevado del 5,56 por 100 en 1967, al 39 por 100 en 1972.

— En **La Maquinista Terrestre y Marítima, S. A.**, que entre 1970 y 1971 suma un total de pérdidas de 598 millones de pesetas, el porcentaje del capital suscrito por el INI se eleva desde el 23,4 por 100 en 1968, al 55 por 100 en 1972, al mismo tiempo que descendiende la participación relativa de los grupos **Brown Boveri** y **Foster Wheeler**.

— En **ASTANO**, empresa creada en 1944 por el Banco Pastor y que en 1972 contaba con 1.000 millones de pesetas de capital social y 40 millones de reservas, el INI pasa en ese año a controlar el 60 por 100 de las acciones, suscribiendo 1.200 millones de pesetas de la última ampliación de capital, previamente reducido, por las pérdidas registradas, a 300 millones de pesetas. El INI se encuentra así socio mayorita-

rio también de una empresa que, con 5.510 trabajadores en su plantilla, no alcanza una cifra de ventas superior a 5.600 millones de pesetas en el último año.

— Con **FEFASA (Fabricación Española de Fibras Textiles Artificiales, S. A.)** el proceso ha sido complejo. Creada en 1940, la participación del INI en 1970 se elevaba al 43,38 por 100, año en que las pérdidas ascendían a 42 millones de pesetas, siendo la cifra de ventas de 786 millones de pesetas y de 1.200 el número de trabajadores. Es en 1972 cuando dicha empresa se integra en la **Empresa Nacional de Celulosas, S. A.**, en la que el INI detenta el 99,8 por 100 del capital social.

● Quedan aún por relacionar algunos otros ejemplos, esta vez de **enajenaciones de activos** por parte del INI, que también hablan elocuentemente de la pretendida estrategia del Instituto: ahora se vuelve a comprobar cómo, a diferencia de los casos reseñados en el punto anterior, el INI se desprende total o parcialmente de participaciones accionarias en empresas que en los últimos años registran saneados beneficios o expectativas favorables de expansión. Destaquemos los siguientes:

— Es todavía muy reciente la venta por parte del INI de su

participación mayoritaria en **Boetticher y Navarro**, del orden de un 82 por 100, a un grupo industrial compuesto por las empresas **Mecánicas de la Peña, S. A.**; **Medcaner, S. A.**; **Talleres de Morada, S. A.**, y **Tamese, S. A.**

— A finales de 1971, el INI vende asimismo a un grupo financiero su participación en la **sociedad Ferroaleaciones y Electrometales, S. A. (FYESA)**, que era del 52,02 por 100. En dicha fecha, la situación económica de la empresa cabe reputarla de satisfactoria, situándose en 1970 los ingresos de explotación en torno a los 425 millones de pesetas, siendo sus beneficios del orden de 10 millones de pesetas. Como consecuencia de esta operación, el INI, además, se desprende del 50 por 100 de las acciones de **Manganesos de Huelva, S. A.**, en la que participaba a través de **FYESA**.

— En los últimos años se consuma igualmente la pérdida o el debilitamiento de la posición mayoritaria del INI en determinados subsectores industriales como consecuencia de los procesos de fusión o absorción de **Empresas Nacionales** en nuevas sociedades, en las que el control pasa a ser detentado por intereses privados, nacionales o extranjeros. Con una u otra modalidad, este es el caso de la **Empresa Na-**



**cional de Rodamientos, S. A.**, donde el INI controla el 60 por 100 del capital social, tras su disolución en la SKF Española, S. A., en la que su participación sólo alcanza el 40,76 por 100; de **ENDASA (Empresa Nacional del Aluminio, S. A.)**, que en 1969 acuerda su fusión con Alcan Aluminio Ltd., pasando la participación del INI, como resultado de la operación, del 75 por 100 del capital social de la primera empresa, al 50,5 por 100 de la segunda; y de **ENMASA (Empresa Nacional de Motores de Aviación, S. A.)**, en la que el INI, a través de un complejo proceso de concentración, primero, y segregación, después, de activos, acaba teniendo una posición mucho más debilitada en el sector, a pesar de sus nuevas participaciones en **CASA (Construcciones Aeronáuticas, S. A.)** y **CISPALSA (Compañía Hispano-Alemana de Productos Mercedes Benz, S. A.)**.

**Una discutible autonomía**

Un punto aparte requiere, como ya se ha indicado, el papel que se reserva el INI en determinados sectores de una importancia estratégica indiscutible, donde coinciden empresas privadas y públicas. La capacidad de autonomía de las empresas públicas, en tantos casos, se recorta considerablemente, haciéndose más que dudosa la supuesta capacidad de las mismas para imponer o hacer predominar sus propios criterios en la explotación y distribución de los recursos económicos correspondientes. Sin entrar ahora en la problemática general de la empresa mixta ni en la posible conveniencia de la nacionalización total de determinadas actividades productivas en una economía capitalista, sólo se quiere ofrecer aquí, a título de ejemplo, aprovechando su renovada actualidad (anuncio de la fusión de **ENCASO, REPESA** y **ENTASA**), algunas consideraciones sobre la empresa pública en el sector petrolífero, particularmente en el campo del refino de combustibles líquidos.

Dos notas se quieren subrayar:

1.º El conocido «descoyuntamiento» de todo el sector, por utilizar la expresión acuñada por el profesor Velarde. El cuadro adjunto es una parcial pero ilustrativa muestra de hasta dónde puede llegar la dispersión de esfuerzos del sector público actuando éste en el refino de petróleo a través del INI, por una parte, de **CAMPESA**, por otra, y del propio Patrimonio Nacional del Estado, por último, junto todo a diversos grupos empresariales españoles y extranjeros. Ninguna posibilidad, pues, de co-

ordinación le resta a la política económica española en un sector de tal importancia.

2.º En ese contexto, el papel del INI se encuentra, lógicamente, muy limitado. Además de no participar en el 65 por 100 de la producción (**PETROLIBER, CEPESA, ESSO**, etc.), en el 35 por 100 restante su actuación queda vinculada a grupos de intereses tan poderosos como **Texaco-Chevron** y **Explosivos Río Tinto**. De ahí que su autonomía dentro de todo el sector sea ciertamente muy problemática.

**El INI: ¿siervo o señor?**

Si de los datos particulares o de la relación de compras y ventas de activos empresariales por parte del INI no se desprenden conclusiones muy favorables sobre la pretendida rentabilidad del Instituto, más problemática aún resulta dicha rentabilidad a través de los balances del citado organismo: en efecto, por una parte, entre 1941 y 1970, el INI ha contado con 30.261 millones de pesetas de fondos de financiación propios y con 131.891,5 millones de pesetas de fondos de financiación ajenos, lo que suma un total de 162.152,5 millones de pesetas; por otra, en 1970, a pesar de esa enorme cantidad de recursos, el balance del Instituto se cerraba con unos resultados ciertamente parcos: 129,8 millones de pesetas de beneficios distribuibles.

En definitiva, el INI, tras su

ya larga experiencia, ha podido cumplir con los diversos objetivos que en cada momento han exigido las distintas etapas por las que ha atravesado la economía española, pero —y los datos anteriores son concluyentes a este respecto— la rentabilidad, entendida siempre desde la óptica de la empresa privada, ha brillado generalmente por su ausencia. Pero ello no puede ni debe sorprender, por diversas razones. La más importante, porque a la empresa pública en una sociedad capitalista en plena expansión no le corresponde el papel de anotarse saldos favorables en sus cuentas de pérdidas y ganancias. Su rentabilidad, por el contrario, se mide en relación a las facilidades que ofrece a los grupos de intereses privados para apuntalar su crecimiento y, en definitiva, para asegurar su rentabilidad. En este sentido, puede decirse que el éxito de la empresa pública en una sociedad capitalista radical, paradójicamente, en su propio «fracaso», en la medida que contribuye a proporcionar ingresos suplementarios a los restantes sectores o actividades privadas. Es así tanto si se trata de ofrecer materias primas o productos energéticos a bajo precio —es lo que ocurre con las empresas públicas en otros países—, cuanto en lo que concierne a la venta de determinados activos reales que aquélla ha contribuido a valorar ante la deserción de los intereses privados, llevando a cabo ciertas innovaciones o reestructuraciones

que requieren cuantiosas inversiones.

El INI es hoy, por tanto, el resultado de las diversas necesidades, o exigencias, que le ha impuesto el crecimiento de la economía española en los últimos años. Su gloria, desde la única óptica que puede medirse en una sociedad como la española actual, es haber contribuido a procesos de desarrollo o saneamiento de sectores o actividades que el capitalismo español no estaba decidido a emprender. Su miseria, no haber contado con el apoyo suficiente, dadas las resistencias tradicionales que ha encontrado, para afrontar más decididamente y con una mayor coordinación la explotación de muchos recursos que más tarde pondría en marcha, con evidente éxito, el capital extranjero. De ahí que el INI, siempre atento a unos y otros intereses, haya vivido en todos estos años una existencia mutilada y frustrada, siempre en razón a sus lógicas servidumbres. De ahí también que el traído y llevado objetivo de la rentabilidad, que hoy ocupa un lugar preponderante en todas las declaraciones oficiales, y sobre el que incluso se pretende acuñar su actual justificación, no pasa de ser una frustración más. Dato que habrá de sumarse, a la hora de relatar la otra historia del INI, a los que año tras año proporciona la publicación de las cuentas de resultados de determinadas empresas que la iniciativa privada abandonó durante los años 60, después de haber explotado convenientemente en otros momentos más propicios.

Es así, en resumen, cómo el INI, sin haber alcanzado nunca una rentabilidad medida en términos de la empresa privada, ha contribuido, aunque muchos grupos de intereses privados no quieran aún reconocerlo expresamente, al fortalecimiento de aquellos otros sectores que no han perdido ocasión, sin embargo —y he aquí otra de las paradojas de la historia—, para sembrar de obstáculos la marcha de su pretendido antagonista. Pero tal antagonismo ni existe ni realmente se ha presentado en la práctica: más que extremos de una contradicción, son términos absolutamente complementarios que se explican históricamente tanto en razón de la debilidad intrínseca de un capitalismo que ha llegado tardíamente al desarrollo, cuanto de las propias necesidades de una economía en rápida expansión. De ahí la incoherencia y el sinsentido últimos, en este contexto, de plantear un debate bajo el lema «empresa pública versus empresa privada». ■ A. L. M.

**LAS REFINERIAS ESPAÑOLAS**

Denominación	Distribución del capital social
REPESA	52 por 100 INI. 40 por 100 Texaco-Chevron. 4 por 100 DISA. 4 por 100 Personal de Repesa.
ENCASO	99,6 por 100 INI. 0,4 por 100 otros.
PETROLIBER	52 por 100 Estado (Patrimonio Nacional). 28 por 100 Marathon. 4 por 100 Cía. Ibérica Pet. 16 por 100 Grupo Fierro.
ESSO	60 por 100 Banesto. 40 por 100 Esso.
CEPSA (Tenerife)	100 por 100 Banco Central.
CEPSA (Gibraltar)	100 por 100 Banco Central.
RIO GULF	100 por 100 Grupo Explosivos Río Tinto.
ASESA	50 por 100 Campsa. 50 por 100 Cepsa.
PETRONOR	38 por 100 Gulf Oil Co. 30 por 100 Campsa. 27 por 100 Bancos y Cajas de Ahorros. 5 por 100 Río Gulf.
ENTASA	60 por 100 INI. 40 por 100 Grupo Explosivos Río Tinto.



**S**IN duda alguna, quien en el curso ya de la primera sesión de la IV Semana Económica Internacional, organizada por el grupo Mundo, planteó algunas de las consideraciones críticas más penetrantes acerca de la empresa pública en España fue Ramón Tamames, cuya ponencia en dicho simposio, referida a la posible creación de unos Fondos de Inversión Pública, fue, a su vez, ampliamente discutida por su falta de realismo y abstracción de las actuales circunstancias de la sociedad española.

El abrió paso a toda una larga serie de intervenciones que no sólo se prolongaron a lo largo de aquella reunión en Lloret de Mar, sino que han encontrado después un resonante eco en gran parte de la prensa nacional. Por ello, como complemento de las anteriores notas contenidas en este mismo número de TRIUNFO, hemos considerado oportuno ofrecer en estas páginas el contenido fundamental de una larga conversación que sobre el tema mantuvimos con Tamames.

vilística del país, que sólo se decidió a expandir su capacidad de producción después de que la Ford viniera a demostrar su «confianza» en las posibilidades que le brinda el establecerse en España. El otro caso, el «semicrónico», porque ya dura más de diez años (con su secular precedente en la emigración a Hispanoamérica) es el del millón de españoles en la Europa transpirenaica, que equivalen a casi un ocho por ciento de nuestra población activa española. Lo cual viene a ser una comprobación de que a pesar de su «expansión y dinamismo» desde mil novecientos cincuenta y nueve, el capitalismo español aún no ha sabido aprovechar todo ese ejército de reserva (que se le fue) o, dicho en la forma convencional, no ha sido capaz de crear suficientes puestos de trabajo para dar empleo a todo nuestro potencial de población activa.

•Por eso resulta difícil compartir la opinión tanto irónica que Joaquín Garrigues Walker expresó en la reunión de Lloret de Mar, al decir que en este país se quiere sal-



## RAMON TAMAMES: LA EMPRESA PUBLICA Y EL CAPITALISMO EN ESPAÑA

He aquí sus personales y documentadas respuestas a cada una de nuestras preguntas.

• ¿Cuál ha sido, en líneas generales, el papel de la empresa pública en el proceso de crecimiento de la economía española en las últimas décadas? ¿En qué medida la empresa pública ha contribuido a apuntalar un sistema económico y a paliar, en parte, el atraso y la debilidad seculares del capitalismo español?

—Sin duda, el capitalismo español, como tantas veces se ha dicho, ha sido, por lo general, muy mediocre. No ha sabido ni calibrar, ni siquiera intuir, los grandes márgenes del crecimiento económico del país. Incluso hoy esto sigue siendo fundamentalmente cierto, y con la mención de dos casos —uno reciente y otro semicrónico— bastaría como muestra. El primero, «el reciente», lo sería la experiencia de Seat, primera empresa automo-

tar del mercantilismo al socialismo, sin pasar por el capitalismo (la cita no es textual). Más bien creo que en España sí ha habido y hay capitalismo, pero ha sido fundamentalmente mediocre, entre otras cosas porque no ha hecho, como otros capitalistas europeos, un pacto, una transacción de democracia formal en la que, más o menos, todas las clases y grupos sociales pueden tener un papel que interpretar.

•Ciñéndome ahora más a vuestra pregunta, y consciente de que la polémica podría ser inagotable —sin que al final llegase «una luz» aceptable para todos—, lo cierto es que la empresa pública en España ha abordado toda una serie de campos que de otro modo lo más seguro es que estuviesen en manos extranjeras o que no se hubiesen emprendido: una red telefónica nacional que comenzó a diseñarse en mil novecientos veinti-

cuatro, y que en mil novecientos cuarenta y cinco pasó a la Empresa Pública; la industria del aluminio y la termoelectricidad en los años cuarenta; la expansión de la siderurgia y el lanzamiento de la industria del automóvil en la década de mil novecientos cincuenta; el nacimiento de la petroquímica, la expansión de la industria naval, el desarrollo más saneado de la aeronáutica, y un tímido comienzo en materia de Informática, en el decenio de mil novecientos sesenta y en los últimos años. Habría, desde luego, más ejemplos que mencionar, pero creo que estos son suficientemente significativos.

•Por otro lado, las Empresas Públicas han resuelto muchas dificultades del sector privado, desde mil novecientos cuarenta y uno, con el rescate anticipado de las concesiones ferroviarias para constituir RENFE, hasta mil novecientos setenta y dos, con la en-

trada del Instituto Nacional de Industria en ASTANO, pasando por la operación del salvamento de la minería del carbón con HUNOSA. Esto es lo que tantas veces se ha llamado la socialización de las pérdidas, frase que no es ningún tópico demagógico, sino una realidad auténtica que puede verificarse con los casos citados y con otros, bastante numerosos, que aún podríamos relacionar. Incluso una importante empresa pública como es el Banco de España, en los momentos bajos de la coyuntura bursátil, interviene, como todo el mundo sabe, el mercado de valores. De este modo se evitan caídas «excesivamente» bruscas —especialmente de los fondos de inversión— en ese juego del capitalismo que sigue siendo la Bolsa. De este modo, el Banco emisor se convierte también en una especie de «Fondo de Fondos».

•Así, pues, podríamos decir que, efectivamente, la Empresa Pública ha apuntalado, evitando que sus peores grietas amenacen, con derrumbes más o menos importantes, al capitalismo español. Esto es lo que generalmente se denomina capitalismo monopolista del Estado, en el sentido de que el Estado presta su ayuda, casi incondicional, a los grandes grupos industriales que, por un lado, disfrutan en el mercado de condiciones prácticamente de monopolio, y que, por el otro, obtienen asistencias financieras cuyo carácter es claramente de privilegio.

• ¿Puede hablarse en nuestro caso de una política autónoma de la Empresa Pública, o, más bien, de una adaptación —con sacrificio de



## EMPRESAS PUBLICAS

objetivos y posibilidades propios—de la misma a los intereses y exigencias de los grupos patronales privados más importantes dentro de cada sector?

—Cada vez soy menos partidario de las afirmaciones rotundas, lo cual no quiere decir que por excesivas matizaciones (el fenómeno inverso) me guarde de opinar. En las últimas palabras de mi respuesta anterior ya contesté en parte a esta pregunta, al referirme a dos facetas (muy imbricadas entre sí) del papel que dentro del capitalismo español ha venido desempeñando la Empresa Pública: socialización de pérdidas y función del Estado de apoyo sistemático, o de segunda línea de defensa del capital monopolista.

«Sinceramente, no creo que, en general, pueda hablarse entre nosotros de una autonomía de la Empresa Pública (E. P.). Bastaría con recordar aquí el principio de que el sistema político actual es de «unidad de poderes», y, por tanto, sería difícil imaginar que una vertiente de ese poder, como lo es la Empresa Pública, pudiese escapar a él para disfrutar de una autonomía verdadera.

«Pero, ciertamente, como todo es más o menos relativo, también podría decirse que entre nosotros ha habido fases comparativamente más autónomas para la Empresa Pública, y para empresas públicas aisladas cuyos directivos supieron ganar algunos grados de autonomía. Por ejemplo, la «etapa Suances» en el Instituto Nacional de Industria, qué duda cabe de que —con todas sus imperfecciones— fue el lapso en que el Instituto demostró una mayor autonomía o independencia de los intereses bien mediocres (por entonces incluso más ahora) de los grupos financieros e industriales españoles. Como también habrá de destacarse que entre mil novecientos sesenta y seis y mil novecientos setenta y dos, la Compañía Telefónica «se ganó» (también con algunos puntos susceptibles de crítica) una capacidad propia de decisión que, por ejemplo, no se apreció en Tabacalera o en CAMPSA; precisamente porque en estas dos últimas sociedades el poder de penetración de los grupos privados se mantuvo incólume e incluso se vio reforzado.

«Por referirnos a otro caso, la RENFE en los últimos tiempos está adquiriendo una cierta personalidad. Y cuando digo cierta (como podría decir relativa) es porque su Tercer Convenio de Crédito con el Banco Mundial viene a ser, en gran medida, el marco de referencia del «Plan estratégico de la Red para mil novecientos setenta y dos-mil novecientos setenta y cinco».

«No obstante, como subrayaba al empezar, no hay una autonomía de carácter general en la Empresa Pública. Recordemos, una vez más,

que la Empresa Pública, hoy y en España, es subsidiaria de la iniciativa privada; que los grandes directivos de la Empresa Pública son cargos políticos, sin un período de mandato fijo que sólo fuese acortable por insolvencia técnica o incapacidad de gestión. Y que, como muy claramente puntualizaron los directivos del Instituto Nacional de Industria en la reunión de Lloret de Mar, ellos siguen, escrupulosamente, las directrices que les marca el Gobierno.

● Uno de los rasgos más sobresalientes de la Empresa Pública en España en la actualidad es su falta de tratamiento unitario por parte de la Administración del Estado. Por sólo fijarnos en un aspecto, cabe indicar cómo el grupo de

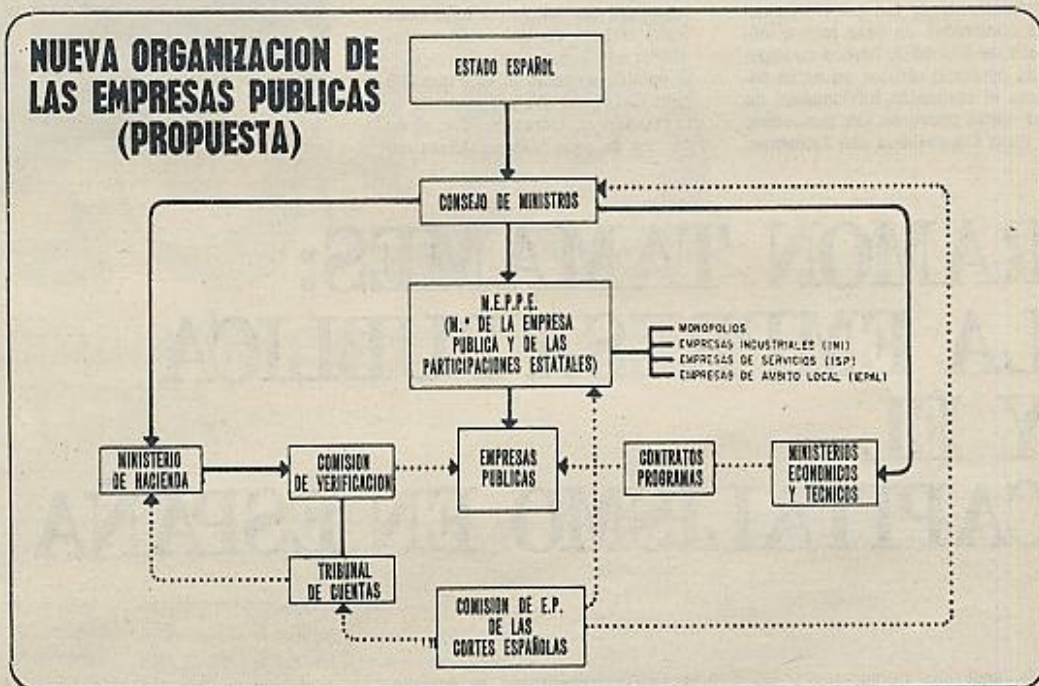
mil novecientos setenta y tres), y como no he cambiado de punto de vista, voy a permitirme reproducir mi planteamiento general sobre la cuestión, en el entendimiento de que es indudable que la empresa pública ha de modificar sustancialmente sus patrones de funcionamiento. Pero no con simples criterios de eficacia que se traduzcan en una mayor rentabilidad, sino con el propósito de esbozar una nueva estrategia que permita abordar los también nuevos problemas del desarrollo económico. Ello es acuciante en un mundo como el que está configurando, de creciente integración económica y en donde las empresas multinacionales desbordan el viejo marco de los Estados para incidir como una fuerza de alcance

sa Pública creo que los fundamentales pueden ser los siguientes:

•A) Acometer proyectos económicos de gran envergadura y riesgo, pero que sean absolutamente necesarios para la economía nacional.

•B) Abordar proyectos típicamente públicos por razones militares, de seguridad nacional y de servicio público.

•C) Gestión total o parcial de los monopolios públicos que son monopolios naturales (telecomunicaciones, transporte ferroviario, etcétera); fiscales (distribución de productos petrolíferos, tabacos, etcétera), o comerciales (importación en régimen de comercio de Estado, mercados centrales, mercados en origen, etcétera).



Las líneas de trazo continuo representarían relaciones de tipo administrativo y las de discontinuo el circuito de control.

empresas del Instituto Nacional de Industria se encuentra desgajado, en muchos sentidos, de otro amplio e importante número de empresas públicas, a su vez no reguladas uniformemente. ¿Qué directrices deberían presidir una reforma administrativa que permitiese una mayor coordinación de la política económica con relación a la Empresa Pública?

—A este tema ya me he referido en otras ocasiones, en el primer volumen de la serie del Instituto de Estudios Fiscales sobre empresa pública (Madrid, mil novecientos setenta y tres), y en mi artículo sobre la España de 1985, en «Actualidad Económica» (números ochocientos y ochocientos uno, julio de

signo todavía mal calibrados en la cooperación y en el desarrollo mundiales: crisis monetaria, expansión acelerada de unos países y estancamiento en otros, explotación sin freno de los recursos no reproducibles, redes de espionaje industrial propias, etcétera.

«Frente a las enunciadas tendencias, el contar con una estrategia de empresa pública como poder compensador, y palanca propulsora y transformadora de la inversión, nos parece de todo punto fundamental. A continuación hacemos una síntesis de cómo la concebimos esa estrategia en dos apartados: objetivos y organización y gestión.

«Entre los objetivos de la Empre-

•D) Sustitución de los monopolios privados de hecho (nacionales o extranjeros).

•E) Forzar la producción en aquellos sectores en que la iniciativa privada nacional se encuentre insuficientemente activa.

•F) Promover la concentración industrial en aquellos otros sectores en que, por excesiva fragmentación, la mayoría de sus empresas no pueden percibir los benéficos efectos de las economías de escala.

•G) Promover la participación de obreros y técnicos en la empresa, evitando su burocratización y la conversión de la empresa pública en un simple mosaico de piezas de un capitalismo de Estado.





Ramón Tamames conversa con los autores de este trabajo.

•H) Promover la investigación aplicada y el desarrollo efectivo de una tecnología propia, que permita unas mejores bases para competir de forma más intensa en los mercados exteriores.

•I) Impedir un grado de penetración tan fuerte de capital extranjero que pueda poner en peligro la libertad para el desarrollo de la política económica más adecuada a los intereses nacionales.

•J) Contribuir al desarrollo regional, a fin de amortiguar la desequilibrada distribución espacial de la renta.

•K) Entrar agresivamente en los campos especulativos, como son el suelo para los distintos usos, y la construcción inmobiliaria.

•L) Actuar de forma activa —canalizando la mayor parte de los aumentos de gasto público con ese propósito— para impedir las fases de recesión en la coyuntura.

•M) Constituir el núcleo de la planificación económica, especificando de forma nítida en el Plan Nacional los sectores prioritarios de actuación de la empresa pública y los mecanismos concretos para ello.

•El tema de la **Organización y Gestión**, es, a mi juicio, tan importante como el de tener claramente especificados unos objetivos. En este caso, mi «propuesta» la articulo en los puntos siguientes (ver el gráfico adjunto):

•A) Creación de un Ministerio de la Empresa Pública y de las Participaciones Estatales (MEPPE).

•B) El MEPPE constaría de cuatro grandes divisiones, que actuarían como otros tantos «holdings», centralizadores de decisiones de las empresas de su campo respectivo:

•1. Monopolios (CAMPESA, Tabacalera, Compañía Telefónica Nacional de España, RENFE y Comisaría de Abastecimientos y Transportes).

•2. Empresas industriales a cargo del Instituto Nacional de Industria.

•3. Empresas de servicios, que estarían dirigidas por un Instituto de Servicios Públicos, ISP (Iberia, Correos y Telecomunicaciones, Radio Televisión Española, Administración Turística Española, ENTURSA, Cinespaña, Artespaña, etcétera).

•4. Empresas públicas de ámbito local, que estarían dirigidas por un Instituto de las Empresas Públicas de Ámbito Local, IEPAL. (Las empresas hijas de MERCASA, MERCORSA, etcétera, y en régimen de tutela, las de los Ayuntamientos, Diputaciones y mancomunidades de todo tipo.)

•C) Establecimiento de **contratos programa** para todas las grandes empresas públicas y globalización e integración de todos ellos en el Plan de Desarrollo en con-

cordancia con el punto M) de la relación de objetivos que hicimos más arriba. Estos contratos programa serían, además, la expresión jurídico-económico-técnica de las relaciones entre las empresas públicas y los correspondientes ministerios económicos y técnicos.

•D) Compromiso de que a partir de una determinada fecha —y a excepción de las de ámbito local y los monopolios— todas las empresas públicas, con el propósito de ir a un equilibrio más justo y racional de la actividad económica en el país, deberían en su conjunto localizar:

— El sesenta por ciento de su inversión en nuevos proyectos,  
— El cuarenta por ciento de su inversión en toda clase de proyectos,

•En las áreas menos desarrolladas, concretamente en las provincias cuya renta «per cápita» se sitúa por debajo de la media nacional.

•E) Configuración de medidores de eficiencia de cada una (y del conjunto) de las empresas públicas, a base de comparar los índices de precios y salarios de cada una de ellas (y del conjunto) con los que se construyan a nivel nacional.

•F) En aquellos casos de prestación por empresas públicas de servicios de marcado carácter social, las diferencias entre costes y precios deberían ser claramente cuantificadas, correspondiendo su compensación al presupuesto general del Estado como un coste social bien definido. En tales casos, esa cobertura del déficit no podría ser obstáculo para plantearse seriamente las oportunas medidas de reconversión.

•G) Máximo de autonomía —dentro de los márgenes fijados en los contratos programa— para la gestión de las empresas públicas.

•H) Máximo de flexibilidad en la selección de directivos y de personal, sin perjuicio de marcar claramente incompatibilidades oportunas en razón a cargos políticos, funcionariales, parentescos, etcétera. Al propio tiempo, una buena parte de los Consejos de Administración deberían ser profesionalizados en mayor grado que el actual.

• **Muchas empresas públicas españolas participan, mayoritaria o**

**minoritariamente, en empresas mixtas, en convivencia con intereses privados españoles o extranjeros. ¿Cómo deben valorarse las virtualidades y limitaciones de las empresas públicas integradas como empresas mixtas?**

—Ya en la pregunta, tal como la formuláis al emplear la palabra **convivencia**, estáis formulando vuestra respuesta, pues quiero recordar que la Real Academia, con versión un tanto arcaica, pero atinada, da una clara idea de lo que es **convivencia**: «Disimulo o tolerancia en el superior acerca de las transgresiones que cometen sus súbditos contra las reglas o las leyes bajo las cuales viven. Confabulación». Mi opinión es que, en general, las empresas mixtas (público-privadas) no son deseables. La Empresa Pública, si quiere tener una estrategia, debe contar con autonomía, lo cual no quiere decir otra cosa, en este contexto, sino que su preocupación debe estar en los intereses generales.

•Más que empresas públicas, en los casos de «mixtura», ya sea con grupos privados nacionales o foráneos, habría que hablar de **participaciones estatales**, que es algo bien diferente. Y creo que al sector público si que puede interesarle disponer de participaciones en una serie de empresas, privadas de valor estratégico, fundamentalmente para saber **qué pasa en ellas** e influir en la política de este o aquel sector. Ahora la situación de hecho es bien diferente, pues esas participaciones no pasan de tener una función de contribución financiera del Estado, o de privilegios de concesión pública (pensemos en Petroliber, Petronor, incluso SEAT), sin que en ellas pueda apreciarse una función de catalisis, de inducción a reestructuraciones a nivel de empresa o de sector.

• **Uno de los problemas fundamentales de la Empresa Pública en todas las economías occidentales es el de su control. ¿Hasta qué punto es posible ejercer el mismo actualmente en España? ¿Qué condiciones son necesarias para garantizar un control eficaz y democrático de la Empresa Pública?**

—También me remito a los escritos míos que he citado antes, si bien trataré de sintetizar. En el gráfico adjunto, al que ya hemos aludido antes, hay un primer esquema

de control (1). En mi «propuesta» habría tres niveles de control:

•A) El primero podría instrumentarse con la creación de una **Comisión de Verificación de las Cuentas de las Empresas Públicas (COVECEP)**, adaptando el modelo francés, de gran interés, a la realidad española. La COVECEP estaría administrativamente adscrita al Ministerio de Hacienda (o mejor, a un Tribunal de Cuentas menos fosilizado que el actual), pero contaría con libertad plena para contratar expertos e investigar los aspectos contables y de cualquier otro tipo de las empresas públicas con absoluta independencia, y llamando a declarar ante ella a cualquier clase de directivos y de cargos políticos.

•B) El **control técnico externo** de las empresas públicas se llevaría a cabo por los Ministerios económicos (Agricultura, Industria, Obras Públicas y Comercio) y por los técnicos (por ejemplo, el de Gobernación para el tema de las telecomunicaciones), contrándose ese control en la vigilancia del cumplimiento efectivo de los contratos programa previamente establecidos, y a los que me referí en mi contestación a vuestra pregunta número tres. De este modo se restablecería el equilibrio en cuanto a la importancia de los controles técnico y financiero, frente a la situación actual de grave detrimento del primero respecto al segundo.

•C) El **control supremo** (político) de las empresas públicas correspondería a una Comisión «ad hoc» permanente, que debería crearse en las Cortes, en el contexto, naturalmente, de una nueva orientación auténticamente representativa de éstas. Esta comisión estudiaría y decidiría sobre el informe que anualmente habría de presentar el MEPPE. Debería tener poder suficiente para celebrar audiencias en que compareciesen ministros y funcionarios, y responsables de otros aspectos de las empresas públicas. Esta comisión debería fijarse de modo especialmente intenso en los temas de interés particular para los consumidores y los trabajadores.

•Para terminar, querría aclarar que siempre que me refiero a **control**, no aludo simplemente al contable importante de por sí, habida cuenta de las falacias que pueden esconderse detrás de determinados reajustes en los balances, para exhibir fáciles «rentabilidades» sobre el papel. En realidad, me refiero a un control más amplio y profundo, de opciones de inversión, de enajenaciones y participaciones, e incluso de políticas tecnológica y laboral de la empresa. Para todo esto es indudable que será preciso un marco de democracia que, hoy por hoy, me parece no existe entre nosotros. ■ **ARTURO LOPEZ MUÑOZ.**

(1) Véase el gráfico.