Luis Gámir Casares

LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Este artículo trata de la política económica de la empresa pública, remontándose para ello 85 años atrás, a la empresa pública con Primo de Rivera. Seguidamente, se analiza la etapa del INI desde la época de la autarquía y, a continuación, el entorno de la transición y los distintos enfoques de los sucesivos gobiernos ante el sector público empresarial y la política de privatizaciones. En la última parte se presenta un diagnóstico de la situación actual y se proponen varias alternativas para el futuro de la empresa pública.

Palabras clave: *política económica, privatización, desregulación, empresas públicas, empresas privadas, eficiencia económica.*
Clasificación JEL: *L32, L33.*

1. Introducción

Éste es un artículo —en algún punto— «políticamente incorrecto». Trata de la Política Económica de la empresa pública, aunque, especialmente en relación a los últimos años, se deslice también en el terreno de la «política de la Política Económica» de dichas empresas, tema sobre el que es posible que quien escribe estas líneas tenga alguna ventaja comparativa relativa en ciertos problemas[1].

Otro punto «incorrecto»: en ocasiones —especialmente en notas a pie de página— el artículo se aparta de su *hardcore,* pero quizá estos elementos de «incorrección» complementen el análisis.

La revista *ICE* ha tenido la amabilidad de encargarme este trabajo. En los últimos años este autor ha profundizado algo en la problemática de las privatizaciones, como se expresa en el párrafo biográfico.

En la revista *ICE* le habían encargado otro artículo con motivo del 25 aniversario de la Constitución Española (Gámir, 2003 b). Aquél fue un estudio resumido, pero muy elaborado, sobre el pasado entre 1940 y el presente (aunque sólo hasta 2003) de la empresa pública. No es fácil para quien escribe estas páginas decir mucho más de lo que tenía de aportación aquel trabajo —que a su vez se basaba parcialmente, como en él se indicaba, en estudios anteriores.

Por ello parece que lo más honesto es:

a) Utilizar y resumir partes de Gámir (2003 b).

b) A pesar de lo que se acaba de decir, presentar otras aportaciones al pasado de la empresa pública española, remontándose quizá a los últimos 85 años para introducir algunas ideas sobre la empresa pública en la dictadura de Primo de Rivera, lo que será útil para las

[1] El autor de este artículo analizó con alguna extensión la diferencia entre «política económica» y «Política Económica» en GÁMIR (1984) (de donde se deduce el significado concreto de la expresión que aquí se utiliza). Allí se discrepaba con la «escuela de Política Económica de Barcelona», lo que está en línea con lo que se dice en la nota 3.

comparaciones con las épocas posteriores. Por otra parte se pondrán al día algunos de los enfoques de Gámir (2003 b).

c) Presentar algunos rasgos del presente de la empresa pública desde que el PSOE ha vuelto al poder.

d) Atreverse a plantear un apartado sobre el futuro de la política de empresa pública, en un momento en el cual esta política no es clara.

2. El pasado de la empresa pública en España

El período que va desde 1923 hasta la actualidad podríamos dividirlo, por lo menos, en seis fases:

1. Breve comentario a la política de empresa pública con Primo de Rivera.
2. La empresa pública como instrumento de la política autárquica.
3. La empresa pública con funciones subsidiarias, al menos en el «lenguaje de la palabra» (desde la apertura al exterior de 1959-1960 y de forma literal desde el I Plan de Desarrollo, que se inicia en 1963).
4. Enfoque más «activista» sobre la empresa pública en el período en torno a la transición. Dentro de esta fase se dedicará cierta atención al tratamiento que tiene en la Constitución la empresa pública.
5. Evolución de la postura del PSOE: de las nacionalizaciones a las privatizaciones.
6. Programa de privatizaciones del PP.

La empresa pública con Primo de Rivera

Durante la dictadura de Primo de Rivera se expandió el sector público, especialmente con la creación de bancos públicos (Crédito Local, Banco Exterior de España y Servicio Nacional de Crédito Agrícola).

Por otra parte, en los Bancos Hipotecario y de Crédito Industrial se ampliaron las prerrogativas de la ya existente Delegación del Gobierno. Aparte de la actuación en el crédito, el sector público se expande con el Consorcio Nacional Almadrabero, el Canal Urgel y la creación, en 1927, del monopolio de petróleo con propósito fiscal y, en un sentido distinto, en 1924 de la Compañía Telefónica —nacionalizada en 1945.

Durante la Guerra Civil, en el lado republicano, se intensificó la intervención económica, pero en lo referente al sistema empresarial, más bajo fórmulas cooperativas que estrictamente de empresas públicas[2].

Veremos a continuación lo ocurrido desde 1940, pero podemos anticipar una conclusión con la que relacionaremos lo que después se analizará y lo que se acaba de decir y que no aparece en Gámir (2003 b): *la empresa pública en España tiene un fuerte desarrollo con las dos dictaduras militares de derechas, las de los generales Primo de Rivera y Franco (en el segundo caso, sobre todo en el período 1941-1960), y la política de privatizaciones se inició con la llegada al Gobierno de un partido socialista, especialmente desde 1993 (pero con los antecedentes que se estudiarán en las próximas páginas), precisamente el mismo partido que en diciembre de 1976, a seis meses de las primeras elecciones generales, propugnaba la cuasi desaparición de la empresa privada.*

Estas aparentes contradicciones se deben en buena parte a los contextos temporales e ideológicos y a los marcos de las políticas internacionales, en los que las políticas de creación de empresas públicas o de privatizaciones tienen lugar en nuestro país, aparte de a un factor relacionado con la ideología concreta de los políticos en el poder. Parte de este tema lo veremos en las páginas siguientes.

La autarquía y la empresa pública

El INI fue uno de los instrumentos del régimen franquista para potenciar la autarquía. Franco defendió la

[2] Estos datos provienen del CEEP (1978), un interesante trabajo, tanto como resumen de lo ocurrido hasta dicha fecha, como por el criterio seguido para definir el carácter público de una empresa. Este estudio estuvo dirigido por Pedro SCHWARTZ con la colaboración de M. J. MALAVÉ y de M. J. GONZÁLEZ.

autosuficiencia (por ejemplo, en unas declaraciones a *Candide*). En la Ley de creación del INI hay numerosas menciones a la conveniencia de la autarquía (y, además, el pensamiento fascista de Mussolini, defensor de la relación entre autarquía nacional e independencia, tenía, especialmente en aquella época, amplia repercusión en la España oficial: de hecho el INI español estuvo basado en el IRI italiano)[3].

Durante las dos primeras décadas de su existencia (coincidiendo con la presidencia de Suanzes), el INI acumula una importante tasa de inversión directa en las empresas en las que participó, primándose en cierta forma el volumen de producción sin tener demasiado en cuenta otros criterios de carácter económico, como el coste asociado a dicha producción[4].

Por otra parte, se va a desarrollar la función del *holding* INI como «hospital de empresas» privadas en crisis —con poco éxito en el medio plazo y sin racionalidad económica, dado que esta función estaba a menudo basada en la influencia sociopolítica de la empresa o de sus propietarios[5].

La subsidiariedad y la empresa publica

A finales de los cincuenta los dogmas económicos de las dos primeras décadas del franquismo estaban en crisis y se van a ir sustituyendo por otros enfoques más favorables a una mayor apertura, como se pone de manifiesto con el Plan de Estabilizaciones de 1959.

Para la empresa pública ello va a implicar un papel más secundario, pasando, al menos en teoría, a una función «subsidiaria» de la empresa privada. Estos cambios se pueden simbolizar también con la salida en 1963, de la Presidencia del INI de Suanzes y con el recorte de la autonomía de la que hasta ese momento había disfrutado el INI cuando, en 1968, deja de depender de la Presidencia para pasar al Ministerio de Industria.

A comienzos de los setenta, la política del INI intenta poner un mayor énfasis en la racionalización del sector público empresarial y en incrementar su eficiencia. Se profundiza en la tendencia de dar importancia a criterios de carácter económico y empresarial, en perjuicio de los puramente expansivos o de incremento de la producción industrial que habían venido primando de las dos

[3] El carácter parcialmente deseado de la política autárquica española y el papel de INI al respecto fue analizado en GÁMIR (1975) y en ediciones posteriores de ese trabajo. Como ya se ha dicho en el segundo párrafo de este artículo, en él —especialmente en sus notas a pie de página— se aludirá a otra problemática que no tiene que ver con el *hardcore* del artículo. Ésta es una de esas notas. Por ello añadiré que allí se discrepaba de VELARDE (1962 y 1963) sobre el carácter impuesto o «parcialmente deseado» de la autarquía y de su influencia en la empresa pública.

El autor de estas líneas fue crítico en aquella época de profesores de economía que estaban entre los que más valoraba (Velarde, Rojo, Balassa, Johnson) y se encontró con una curiosa dicotomía: fuera de nuestro país era típico que las nuevas generaciones de economistas criticasen a sus *seniors*, lo que resultaba mucho más «escaso» en España, quizá por el sistema de obtención de plazas en la Universidad.

[4] En palabras de SCHWARTZ y GONZÁLEZ (1978), el criterio de Suanzes no es el óptimo económico de maximización de resultados, sino de la maximización del producto. Participaba en la creencia de que la industria autóctona significaba fortaleza nacional y que las importaciones eran un signo de la debilidad de la producción española.

Otro tema, la bibliografía sobre el INI, es amplísima. Dada la calidad del trabajo de P. Schwartz sobre esta institución, acepto la selección que me ha propuesto; SAN ROMÁN (1999), SÁNCHEZ MENDOZA (ed.) y MARTÍNEZ ACEÑA, F.

Aparte de la creación del INI, recordemos en aquella época la nacionalización de la Compañía Telefónica, antes mencionada, la creación de RENFE en 1941, etcétera.

[5] En el I Plan de Desarrollo Económico y Social (1963), para el período 1964-1967 se establecería que, antes de la creación o establecimiento de nuevas plantas industriales de una empresa nacional, se anunciaría el oportuno concurso público para que el sector privado pudiera ejercer dicha actividad económica. Sobre este punto existían diferencias con las recomendaciones realizadas en la época por el Banco Mundial, el cual sugería que la empresa publica no debería gozar de ventajas de ningún tipo frente a la empresa privada, pero que era libre (cumpliendo esa condición) de entrar en cualquier sector. Por el contrario, del Plan de Desarrollo se podría deducir que la empresa publica sólo debía desarrollarse cuando existiera insuficiencia de iniciativa privada, aunque el Plan también recoge la posibilidad de utilizar a las empresas públicas cuando se necesite combinar prácticas restrictivas o para imperativos de defensa y de alto interés nacional. En todo caso, según Garrido Falla, éste fue «el más terminante texto legal contrario a la empresa publica con el que actualmente cuenta nuestro derecho» (cita recogida por MELGUIZO, 1973).

primeras décadas. Aunque la realidad posterior se separe de las palabras, se pueden resumir las intenciones del recién nombrado Presidente del INI en 1970, Claudio Boada, de la siguiente manera: «todas las empresas públicas tienen que ganar dinero, a menos que actúen en un campo en el que las pérdidas sean juzgadas convenientes por motivos sociales; si tales pérdidas se creen necesarias, deberían ser financiadas directamente a costa del presupuesto; si las compañías públicas actúan en competencia con privadas que ganan dinero, las pérdidas no serían justificables y las compañías deben ser disueltas o cedidas».

En el «lenguaje de los hechos», aunque las ventas no fueran significativas, en los tres años de Presidencia de Boada se produjeron diversas enajenaciones (la palabra privatización todavía no se utilizaba) totales y parciales. Entre ellas podríamos citar la de Intelhorce (en la que los compradores se comprometían a mantener el empleo) y la de Unión Eléctrica. Esto no quiere decir que estos primeros años de la década fueran un punto de inflexión en la expansión de la empresa publica, ya que con el mismo Presidente que se realizan estas ventas, el INI se sigue expandiendo penetrando en nuevos sectores, como el gas (se crea ENAGÁS), la electricidad y la informática. Adicionalmente, el INI sigue realizando una política de acción regional (creación de los SODIS) y de «salvamento de empresas» (un ejemplo de esta época fue el de ASTANO).

En el período que va de 1974 a 1977 se juntan los efectos de la crisis económica con los últimos años del régimen existente en España desde la Guerra Civil. En el INI se suceden varios Presidentes y la cuenta de resultados muestra un progresivo deterioro. Se introducen sistemas de planificación y control, y se intenta fortalecer la cabecera del INI frente al reino de taifas que regía en las grandes empresas (con escasos resultados). En este período se crean nuevas SODIS y se continúa con la labor de «hospital de empresas» (por ejemplo, el INI entra en el astillero Hijos de J. Barreras y en el Grupo de Empresas Álvarez).

La empresa pública en el entorno de la transición

En este período de la vida política española, parte del mapa político defenderá con autentico énfasis a la empresa pública.

Aunque el PCE se modera en otros puntos, no necesariamente en éste y el PSOE en su XXVII Congreso de diciembre de 1976 se define como «marxista y anticapitalista», en un contexto en el que criticaba a la socialdemocracia como «gestor del capitalismo»[6]. El propio Miguel Boyer en aquella fase defendía nacionalizaciones en los sectores financieros y energético y durante el franquismo, desde determinados sectores de la oposición, se planteaba la nacionalización de la banca, relacionándola con el poder socio-político de dicho grupo económico[7].

Profundicemos más al respecto. El PSOE, en su XXVII Congreso de diciembre de 1976 (a seis meses de las primeras elecciones generales), plantea un modelo empresarial dividido en tres sectores:

a) El primero estaría formado por grandes empresas públicas. En el se incluían, entre otras, las actividades financieras y energéticas. La gestión de estas empresas «se ceñirá obligatoriamente a las directrices emanadas de los organismos de planificación».

b) El segundo, por la mayoría de las grandes empresas, que serían autogestionadas por los trabajadores. La representación de los trabajadores sustituiría a las juntas generales de accionistas en las grandes orientaciones y decisiones de la empresa. «La supre-

[6] Aunque en un grado, sin duda, muy distinto que el del PSOE, otras posturas también estaban entonces a la izquierda de como las encontramos ahora. El autor de este artículo realizó una entrevista a Jordi Pujol en 1976 para la Revista *Discusión y Convivencia:* el modelo que el futuro President defendía para Cataluña era la socialdemocracia sueca.

Miquel Roca, con humor e inteligencia irónica hacia sí mismo, le comentó al autor de este artículo que en aquella época se estaba «como poco, en la cogestión».

[7] Desde un enfoque independiente, por ejemplo en ROJO (1973, página 104), se argumentaba a favor de dicha nacionalización.

sión del actual derecho de propiedad capitalista en las empresas donde se concreta la mayor parte de la fuerza de trabajo del país supondría una transformación fundamental del sistema económico y social».

c) El tercero sería una zona de pequeñas empresas privadas «en las que la propiedad y la gestión están inevitablemente confundidas» (véase al respecto Guerra, 1977, páginas 209 y 210).

En definitiva, de acuerdo con esta postura, desaparecería la empresa privada tal como la conocemos, salvo en pequeñas empresas gestionadas por sus propietarios.

En el plano internacional, hay que colocarse en el contexto histórico de la transición.

Es bastante después de las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977) e incluso con posterioridad a la promulgación de la Constitución cuando Margaret Thatcher gana sus primeras elecciones (3 de mayo de 1979) y comienza su política de privatizaciones[8].

Sin embargo, poco más tarde Francia inicia su programa de nacionalizaciones y uno de los antecedentes a ese período es la Constitución Portuguesa de 1976, que disponía la irreversibilidad de todas las nacionalizaciones realizadas desde 1974 y que tuvo que pasar por cuatro reformas —incluida una tan tardía como la de 1997— para adecuarla a una economía más de mercado. Entre ellas hay que llegar a la de 1989 para encontrar la supresión a los obstáculos a la plena privatización.

Es en este contexto interno e internacional, sobre el que aquí sólo se han planteado unas líneas básicas, en el que se desarrolla este período y, dentro de él, en el que hay que ubicar a la empresa pública en la transición y, en concreto, dentro de la Constitución de 1978.

En Tomás de la Cuadra-Salcedo (1996, página 54) se argumenta que la Constitución Española en materia de empresa pública y a través del inciso del número 2 del artículo 128 «supone una ruptura radical con la filosofía que inspiraba el Régimen inmediatamente anterior al establecimiento de la democracia», es decir, con la filosofía de la subsidiariedad y, como tal, con el principio de que la empresa pública sólo estaba justificada cuando no existe iniciativa privada[9].

En todo caso, la Constitución limita la actuación de la empresa pública —y, en general, de la Administración pública— en cuanto que tiene que estar al servicio de los intereses generales (véase el artículo 103.1 y, entre la amplia bibliografía existente, las páginas 55-57 del mencionado trabajo de Tomás de la Cuadra-Salcedo).

Una de las virtudes del texto constitucional español, muchas veces comentada, es que, sin modificarlo, pueden existir Gobiernos con ideologías diferentes[10].

Con el texto constitucional, un Gobierno hubiera podido realizar una política mucho más agresiva de empresas públicas y nacionalizaciones, pero también puede desarrollar un programa de privatizaciones. La expresión «podrá» es clave en el artículo 128, como lo será en el 131 al hablar de la posibilidad de planificar[11].

En todo caso, hay que recordar aquí la relación entre empresa pública y privada. La Constitución Española no es simétrica entre: a) libertad empresarial y economía de mercado y b) empresa pública más planificación, por plantear el dilema ideológico entonces claramente existente en el mundo. El texto constitucional se inclinaba por: a) a través del artículo 38, según el cual «se reco-

[8] Se suelen citar los procedentes de Chile, Togo o Sri Lanka, pero lo que realmente coloca el tema en la agenda de discusión internacional es la actuación de la Sra. Thatcher.

[9] Tomás de la Cuadra-Salcedo se remite a trabajos de MARTÍNEZ ESTERUELAS (1978), y de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (citado este último por CAZORLA PRIETO, 1980) y menciona la postura contraria a su enfoque de ARIÑO (1980).

[10] Este punto es claro en lo relacionado con la empresa pública o privada, la planificación o la economía de mercado, la política social y el impacto y estructura de la fiscalidad, etcétera, e incluso en lo referente en aquella época a la distribución del poder centro-periférica. Es este último punto el que esta ahora más en discusión, pero sin duda ello queda fuera del ámbito de este artículo.

[11] En este segundo caso, fue interesante la discusión en el Parlamento entre el diputado Gastón Sanz que defendía la introducción de la expresión «planificará» en vez de «podrá planificar», la respuesta de García Añoveros y la decisión parlamentaria (citado por BASSOLS COMA, 1996, página 142). El presente trabajo trata de la empresa pública y no de la planificación, pero en el texto se va a destacar la interrelación entre ambos temas.

noce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», sin la expresión «podrá» (no se dice «podrá» reconocerse» el sistema económico defendido en a), mientras que los artículos 128 y 131 utilizan dicha expresión)[12].

Profundicemos en lo ya dicho en el párrafo que acaba con la nota 9, en este contexto hay que valorar la labor de UCD. Se ha destacado a menudo cómo en otros campos ayudó a centrar la vida política, que salía con todas sus «aristas» y «efecto *champagne»* tras cuarenta años de régimen franquista. También en el terreno de la empresa pública, la UCD fue básica para moderar posiciones[13].

La postura del PSOE fue evolucionando por razones internas y por la evidencia de las características centristas de la sociedad española. Quizá si hubiese ganado las elecciones de 1977, o incluso las de 1979, habría desarrollado políticas de nacionalizaciones mucho más intensas (podríamos recordar sus antecedentes ideológicos de diciembre de 1976 y los experimentos ya citados de la Francia de Mitterrand, justo al principio de la década de los ochenta). Sin embargo, tras el Congreso del PSOE de septiembre de 1979, en el que abandona su enfoque marxista —salvo en planteamientos metodológicos—, y la constatación del fracaso de las nacionalizaciones francesas, se estrecha su margen de diferencia con la UCD. De hecho, en las elecciones de 1982, la discusión se centra en un tema concreto: el PSOE, en contra de UCD, defiende la nacionalización de la red de alta tensión. Gana las elecciones de 1982 y la lleva a cabo, pero su enfoque no tiene que ver con sus antecedentes de defensa de nacionalizaciones en los sectores financieros y energético —o con su programa radical de diciembre de 1976— ni con la política del socialismo francés de principios de los ochenta.

Evolución de la postura del PSOE sobre la empresa pública

Continuemos con lo dicho en el apartado anterior sobre este punto. La situación financiera del conjunto de las empresas públicas seguía arrastrando los efectos de la crisis del petróleo, con importantes pérdidas acumuladas y, dados sus costes, con excedentes de capacidad importantes. Durante sus primeros años, desde que llegó al Gobierno en 1982, el principal objetivo del PSOE en este campo fue el saneamiento de las empresas públicas, que se convirtió en una de sus políticas «estrella» ante la opinión pública de aquella época. Con ella se intentó realizar un ajuste de capacidad en los sectores industriales más afectados por la crisis (siderurgia, naval, fertilizantes, etcétera).

La primera fase de este proceso, que concluye en líneas generales a finales de 1986, afectó a 84.000 trabajadores y tuvo un elevado coste para las arcas públicas que se puede estimar a finales de 1989 en el entorno del billón y medio de pesetas (el 65 por 100 se reparte entre la siderurgia y el sector naval). El proceso —con cierto «coraje político»— ha recibido diversas críticas debido a su elevado coste comparado con el relativamente pequeño número de empresas a las que afectó y, sobre todo, por no haber conseguido sus objetivos de poner a las empresas en situación competitiva ya que, apenas hubo acabado esta reconversión, los principales sectores afectados, entre ellos, el naval y la siderurgia, necesitaron de reconversiones adicionales.

En todo caso, esta política, iniciada por Bayón en 1981 como política de oferta de reconversión industrial y ejecutada con el «éxito» mencionado, era casi «obligada» si se quería que la empresa pública tuviera viabilidad, sin tener que soportar un lastre tan elevado para

[12] Por otra parte, en ARIÑO (1995) se argumenta sobre la preferencia del artículo 38 sobre el 128, dada su colocación constitucional (en general, sobre la postura del profesor Ariño, véase ARIÑO, 2000).

[13] Se podría contraargumentar lo dicho al referirnos a la etapa de Primo de Rivera: la importancia de la derecha militar autoritaria como creadora de empresas públicas y el antifranquismo de la oposición. Pero en la transición se estaba lejos de 1960, los partidos se encontraban en el *hardcore* de su ideologización (recuérdese lo ocurrido con el PSOE), el mapa político se encontraba a la izquierda de su «ser natural», el contexto internacional era el mencionado, la empresa pública se estimaba como uno de los instrumentos para reducir «el poder de los grandes grupos capitalistas privados unidos al franquismo» —dicho sea en la terminología de izquierdas de la época, etcétera.

las cuentas públicas como el que suponía el sector público empresarial después de las crisis del petróleo.

Por otra parte, el PSOE lleva a cabo la expropiación de Rumasa y la reprivatización o vuelta al sector privado en dichas empresas. Se trató de un importante e intenso proceso, ya que en el plazo de dos años, de las 800 empresas expropiadas, 226 habían sido vendidas, 400 habían sido liquidadas o disueltas y 152 habían sido devueltas a sus propietarios originales (World Bank, 1986).

Por tanto, se puede entender que la venta de las empresas de Rumasa se derivaba de la expropiación y no se trataba de desinversión de «auténticas» empresas públicas[14].

El Gobierno del PSOE intentó enfrentarse con la viabilidad de otras empresas públicas de forma distinta o complementaria a la de la reconversión. Así, a partir de 1985 el INI inicia el proceso de venta de algunas de sus empresas incluidas en sectores muy diferentes, pero con una característica común: se estima que eran empresas en las que por diversas circunstancias —tamaño, tecnología, comercialización, necesidad de fuertes inversiones y de presencia internacional— su viabilidad futura no se consideraba posible en el sector público. Por tanto, se puede decir que eran privatizaciones influidas por el mercado. Algunos ejemplos relevantes son la enajenación (todavía no se hablaba de privatizaciones) de SEAT y ENASA en el sector de automoción, SKF y CSA en el de rodamientos, MTM y Atienza en el de bienes de equipo, Enfersa en el de fertilizantes, etcétera.

En estos momentos no se hablaba de la disminución del papel de la empresa pública en la economía, sino que se planteaban las privatizaciones como «desinversiones» para «racionalizar» la cartera de empresas públicas y como operaciones necesarias para la viabilidad de dichas empresas (mediante la venta o la introducción de un socio tecnológico, financiero o comercial). Se seguía hablando de la importancia de la empresa pública industrial[15], aunque se actualizaron algunos de los argumentos utilizados para su justificación como, por ejemplo, la necesidad de contar con grandes grupos empresariales nacionales que, incluso, ayudaran a orientar la asignación de la producción industrial nacional hacia los sectores con mayores contenidos tecnológicos o con mayor crecimiento de la demanda, debido a que la estructura industrial española se encontraba especializada comparativamente en los sectores con pequeño crecimiento de la demanda y escaso contenido de tecnología[16].

Las privatizaciones de empresas públicas en esta época no cuentan con un plan predefinido y van respondiendo a las necesidades de cada caso. Más tarde, ya a finales de los ochenta, las OPV de Endesa (1998) y Repsol (1989) supondrían las primeras grandes colocaciones en el mercado de valores de acciones de titularidad publica. Se trató de operaciones de carácter parcial, en las que las intensas campañas publicitarias desarrolladas facilitaron la participación de un elevado numero de inversores minoristas. Dicha política, no obstante, se interrumpió durante algunos años, hasta que se intensificó en la legislatura del PSOE que comienza en 1993, quizá favorecida por la influencia de CIU, socio parlamentario del PSOE en dicha legislatura.

Estas operaciones fueron ventas parciales y el Estado mantenía un porcentaje significativo del capital que le permitía seguir controlando las empresas. Por tanto,

[14] La metodología de estas ventas fue muy discutible. El juicio sobre muchas de ellas no sería positivo desde los criterios que ha utilizado el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP). En todo caso: a) se realizaron con extraordinaria rapidez y no existían precedentes claros de esta política; b) otras privatizaciones posteriores tampoco respondieron a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia con el enfoque que, sobre estos principios, ha empleado hasta la fecha el CCP.

[15] El PSOE tuvo en su política de privatizaciones un problema interno importante: a pesar de su evolución, en extensos sectores del partido tenía gran peso la defensa de la empresa pública industrial.

[16] Paradójicamente, esta mayor especialización relativa se debía en parte a las propias decisiones adoptadas en el seno de la empresa pública en etapas anteriores de primar precisamente el crecimiento de esos sectores con independencia de que las ventajas comparativas de la economía española hubieran cambiado, especialmente desde el desarrollo de las crisis del petróleo.

para algunos autores no se trató tampoco de verdaderas privatizaciones, ya que no se producía el traspaso de la gestión al sector privado[17]. El objetivo declarado de algunas de estas operaciones era la obtención de la caja necesaria para realizar reestructuraciones o para afrontar el déficit de otras empresas públicas. Aunque casi no tendría tiempo de emplearla, el PSOE aprueba en marzo de 1995 la Ley que regula en España una variante de la *Golden Share* inglesa, que permitiría al Estado mantener un cierto control sobre las empresas privatizadas para las que se utilizará esta figura. Esta ley sería después aplicada por el PP[18].

Por otra parte, se crea un complejo sistema de *holdings* y *subholdings* (Teneo, AIE, SEPI) dependientes del Ministerio de Industria, al mismo tiempo que otro importante grupo de empresas públicas dependían de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

La utilidad de estos cambios no queda clara. Debido a la multiplicidad de *holdings* y *subholdings,* el sistema de cabeceras de las empresas públicas se hace más complejo. La recién creada SEPI apenas tenía funciones (aparte de ser una tenedora de acciones), que residían principalmente en Teneo para sus empresas, mientras que las grandes empresas que provenían del antiguo INH seguían gozando de una amplia autonomía (algo aplicable a la mayor parte de las grandes empresas públicas). Como ejemplo, dos empresas importantes, Repsol y Endesa, tenían una dependencia funcional diferente. Así, Endesa se incluía en el *subholding* Teneo, que a su vez dependía de SEPI, mientras que Repsol dependía directamente de SEPI. Una estructura que no parece coherente y que respondía más bien a cuestiones históricas o a distribuciones personales de poder.

En todo caso, insistamos en la evolución de los enfoques del PSOE antes de llegar al Gobierno. Después, para entender el período 1982-1996 hay que colocarlo también en el contexto internacional. La que podríamos llamar «polémica franco-británica» (nacionalizaciones *versus* privatizaciones) la gana el Reino Unido, incluso entre los críticos del «thatcherismo». Después «todo el mundo privatiza» —y esta expresión hay que entenderla en sus términos literales, como se analizó en Gámir (1999)—. Un último dato: el propio socialismo francés pasa de las nacionalizaciones al «ni-ni» (ni privatizaciones, ni nacionalizaciones) y después, de hecho, a privatizar, aunque con «rubor terminológico» (a pesar de que Francia no sea hoy de los mejores ejemplos de profundización en la política de privatizaciones).

El Programa de Privatizaciones del PP

La llegada del PP al Gobierno y la aprobación el 28 de junio de 1996 del «Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado» implican un cambio importante en la política de empresa pública.

Este Programa (que también podríamos denominar Programa de Privatizaciones) establece su «vocación de globalidad», lo que supone que las privatizaciones alcanzarían a todas las empresas publicas de propiedad estatal, con aquellas excepciones que establezca el Gobierno. Además, las ventas afectarían a la totalidad de las acciones en poder del Estado, ya que se trataría de traspasar la gestión a manos privadas. Por tanto, se puede interpretar que establece el principio de que, a menos que exista una justificación para continuar en el sector público, el destino de las empresas estatales es el sector privado.

En el Programa de Privatizaciones se plantea el principal objetivo de esta política en los siguientes términos: «la reducción y saneamiento del sector público empresarial tiene como fin último la mejora de la eficiencia productiva y la adecuada asignación de recursos escasos». Éste es un Programa que no se concluye en un breve plazo, pero no se pueden despreciar los efectos que

[17] Sobre este tema se volverá en el apartado 4 de este artículo.

[18] Con este artículo ya preparado para imprenta, aparece en la prensa la solicitud formal de la Comisión Europea a España de ejecución de la Sentencia de 13-V-2003 por la que se reitera el carácter ilegal de la mal llamada *Golden Share* (en nuestro país realmente es una autorización administrativa en ciertos casos concretos).

El Gobierno español ya introdujo cambios a su normativa después de la Sentencia de 13-V-2003, que ahora la Comisión considera insuficientes.

empiezan a sucederse desde el momento en que se hace público, tanto en el seno como en las relaciones externas de las empresas públicas. Ello es debido a que, si el Programa tiene credibilidad[19], todos los colectivos que trabajan o tienen relaciones con las empresas públicas (directivos, proveedores, trabajadores, etcétera) conocen desde ese momento que el destino de la empresa, aunque pueda no ser inmediato, es la privatización. Por ello, podría ocurrir que con el anuncio y con los primeros pasos de su puesta en práctica, empezaran a tener lugar algunas de las transformaciones que se podrían esperar de la privatización, aun cuando todavía no se conocieran las fechas en que sería vendida cada empresa concreta.

El desarrollo del Programa de Privatizaciones ha sido objeto de otros trabajos del autor de estas líneas (entre otros en Gámir, 1999 y 2004 a), por lo que no se va describir con detalle en este artículo. En todo caso, se puede señalar que, desde la aprobación del Programa y hasta la actualidad se ha obtenido por las privatizaciones una cantidad superior a los 32.000 millones de euros (en moneda corriente no actualizada).

El Programa de Privatizaciones provocó una importante disminución de la importancia relativa del sector público empresarial del Estado en la economía. Mientras que en 1995 el Estado era propietario del 12,25 de la capitalización total de la bolsa española, en los últimos años —con alguna oscilación mínima— se mantenía por debajo del 0,5 por 100.

Para la puesta en práctica de este proceso, el Gobierno estableció los principios generales que debían guiarle e incrementó el sistema de garantías y control de las operaciones de privatización. Así, además de las tareas ejercidas por el Parlamento y el Tribunal de Cuentas, se refuerza el control *ex post* de la IGAE y se crea el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP) con la función de establecer un control *ex ante*.

El CCP tiene características parecidas a organismos similares de países de nuestro entorno (Francia, Italia, Portugal o Alemania) y su objetivo es velar por los principios de publicidad, concurrencia y transparencia a lo largo de las diferentes fases por las que transcurre cada operación de privatización. El CCP emite un dictamen no vinculante sobre cada una de las operaciones de privatización con anterioridad a que el Consejo de Ministros adopte la decisión final, dictamen público que, a menudo, en sus puntos críticos ha tenido amplia recogida en los medios de comunicación, ha modificado diferentes procesos y ha influido de manera importante en los siguientes (véase, por ejemplo, CCP 2002).

Otros dos elementos diferenciales respecto a los procesos anteriores de privatización son los siguientes:

1) La iniciativa y las principales decisiones pasaron a recaer en los agentes gestores —en los accionistas—, es decir, básicamente en la SEPI, y no en la dirección de la empresa, lo que lleva a una mayor coordinación y reduce la posibilidad de conflictos de intereses.

2) Se exigen valoraciones previas, externas e independientes, como un elemento más que coadyuva a que las empresas se vendan a un precio adecuado, aparte de aumentar la transparencia del proceso[20].

El Programa de Privatizaciones no sólo perseguía el incremento de la eficiencia en la empresa y de los sectores afectados, sino que también ha buscado la eficiencia en su propia ejecución. Esto último se podría poner de manifiesto en la reducción de los costes del proceso (por ejemplo, se ha producido una importante disminución en las comisiones de las OPV) y de las primas bursátiles (estas últimas miden la revalorización de la acción, com-

[19] Y al comenzarlo con decisión, esta credibilidad aumentó.

[20] Es interesante destacar que en la fase de las privatizaciones del PSOE, el presidente de una de las grandes empresas públicas argumentó al autor de este artículo (entonces Portavoz del PP en la oposición de Industria y Energía) que no se debían realizar estas valoraciones. Su planteamiento era que si después no se conseguía dicho precio, la propia privatización quedaba desprestigiada, lo que alimentaba las criticas internas que en el PSOE existían sobre este proceso.

El PP no tuvo este problema. El CCP impulsó la independencia de las valoraciones, distinguiendo luego claramente entre «valor» y «precio.

parada con el índice de mercado, en un período corto —un día o una semana— después de la colocación y son indicadores de lo ajustado del precio de venta). Al mismo tiempo, se produjo una rentabilidad en el medio y largo plazo para los inversores superior a la revalorización de los índices del mercado[21], lo que a su vez puede implicar una mayor eficiencia de la empresa después de la privatización, como se analiza en Gámir (2003 a). Por otra parte, ya desde el comienzo del Programa de Privatizaciones se ha ido produciendo una simplificación de la estructura organizativa de las cabeceras de las empresas publicas. El citado Programa recoge la disolución de Teneo y el paso de sus activos y pasivos a la SEPI (a efectos prácticos se eliminó la SEPI y se cambió el nombre de Teneo por el de SEPI, al que se traspasan las empresas del antiguo INH). Junto a este órgano gestor, se creo la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPa), la cual se encargaría de poner en práctica las privatizaciones de las empresas dependientes de la Dirección General de Patrimonio del Estado. En el año 1997, se suprime la AIE y se transfieren sus participaciones, obligaciones y bienes a la SEPI.

Más recientemente, en el año 2000, desaparece el Ministerio de Hacienda del que también depende la D. G. de Patrimonio del Estado. De esta manera, la estructura de la SEPPa se integra en la SEPI, a la que también se adscriben diversas empresas de Patrimonio, con lo que, si bien es cierto que con menor contenido, el marco de *holdings* resulta mucho más claro del que existía en 1996.

En definitiva, el paisaje de la empresa pública estatal ha sufrido en los últimos años cambios sustanciales, cuya valoración tendrá que ser realizada con la perspectiva del tiempo. Estos cambios no sólo han afectado a la estructura del sector público empresarial (empresas que lo componen, organización del sistema de cabeceras de las empresas públicas, Ministerios a los que están adscritas), sino sobre todo a las funciones asignadas (menos numerosas y de menor importancia en la economía) al propio sector público empresarial. La privatización se convierte, así, en el principal instrumento para adaptar la composición del sector público empresarial a sus nuevas funciones.

3. Situación actual

Dado el breve tiempo transcurrido y dentro de los diversos puntos que se podrían analizar, elegiremos los cuatro siguientes:

1. Anuncios.
2. Izar.
3. Procedimientos y organismos de control.
4. Presidencias de empresas privatizadas.

Anuncios

Poco después de formarse el Gobierno, el Secretario de Estado de Hacienda, M. A. Fernández Ordóñez, defendió la privatización de la Renfe y de TVE. Era un enfoque complejo, difícil, pero interesante de analizar. Sin embargo, desde los altos cargos sectoriales se mantuvo una posición contraria, que ha sido la aplicada en el «lenguaje de los hechos».

Fue una fase en la que —con un importante grado de descoordinación— tuvieron lugar distintos anuncios de políticas económicas por los diferentes Ministerios «verticales», que luego no se llevaron a la práctica por la oposición de la Vicepresidencia económica. En este caso, sin embargo, la relación «anuncio-realidad» fue la contraria: la propuesta provenía de un Secretario de Estado de la Vicepresidencia y su «congelación» de entidades verticales de la Administración.

Ahora bien, la «congelación» no ha sido total. Se ha anunciado la necesidad de un estudio a medio plazo sobre las empresas en las que Renfe ha invertido y que podrían competir con ella. De ese estudio podrían resultar determinadas privatizaciones de las participaciones

[21] Este último punto se puede observar a través de los índices CCP —véase, por ejemplo, CCP (2002)— que recogen el comportamiento del conjunto de valores de las empresas privatizadas.

en algunas de dichas empresas por parte de Renfe para favorecer la liberalización y la competencia.

Lo genérico de la decisión y la conocida falta de entusiasmo sobre esta norma por parte de la Administración sectorial —entre otros factores— llevan a un prudente grado de escepticismo.

Aunque fuera de la política de privatizaciones, pero sí de la de empresa pública, con fecha 24 de septiembre de 2005 aparece en la prensa que el Gobierno condicionará en los Presupuestos Generales del Estado la ayuda directa de RTVE a que la cadena publica firme con el Ejecutivo un plan de viabilidad antes de fin de año.

Esta decisión viene obligada por el compromiso alcanzado con la Comisión Europea para que el 2005 sea el último ejercicio en que RTVE recurra al endeudamiento para hacer frente a su déficit.

La idea genérica puede ser positiva, aunque de nuevo falta su concreción en el «lenguaje de los hechos».

Izar

La postura del autor de estas líneas sobre el tema vuelve a ser «políticamente incorrecta». En su fase de Presidente del CCP defendió en privado la profundización de la política de privatizaciones en el sector. Pero, obviamente, no estimó lógico hacerlo en público, dado que la decisión sobre las empresas a privatizar no era competencia del CCP.

Hubo dos privatizaciones de astilleros civiles. Las dos complicadas, pero las dos con éxito: se debió haber profundizado *con cuidado* al respecto, en otros astilleros, aunque ésta no era la postura de los partidos en general (lo que es entendible por la impopularidad a nivel local de las medidas).

En cuanto a la negociación de la SEPI en esta legislatura, sin duda desde un enfoque liberal se la considerará negativa por el amplio empleo de dinero público. Ahora bien, también hay que entenderla desde la presión sindical y política.

Esta negociación implicará privatizaciones. El resultado, en todo caso, será más positivo para el sector militar que para el civil y una vez más resultará fundamental ver cómo se desarrolla lo pactado en el tantas veces mencionado «lenguaje de los hechos».

Procedimientos y organismos de control

El PSOE no criticó en la oposición la política de privatizaciones como tal (incluso aclaró que no volvería a nacionalizar las empresas privatizadas por el Gobierno del PP). Sus objeciones se centraron sobre los procedimientos y los organismos de control y muy especialmente sobre el tema que se analiza en el apartado siguiente.

Procedimientos

Los procedimientos de privatización habían sido criticados en distintos momentos por el PSOE y en esta legislatura lo más básico de dichas críticas ha aparecido en Tribunal de Cuentas (2005) —documento, sin embargo, que también contiene opiniones positivas en muy diversos puntos—. Dada la extensión que ya tiene este artículo me voy a fijar sólo en ciertos aspectos de esta última aportación.

Se podrían dividir estas críticas, quizás, en cuatro apartados, relacionados simultáneamente con la función del CCP:

1. Críticas similares a las que aparecieron en los Informes del CCP durante aquellos años. La postura del Tribunal de Cuentas viene a reforzar lo dicho por el CCP. Tres pequeñas matizaciones al respecto:

a) El Tribunal de Cuentas es, en esta ocasión, poco «generoso» al citar al CCP en los puntos de coincidencia, lo que contrasta con otros informes de años anteriores de dicho Organismo.

b) El Informe del Tribunal de Cuentas llega hasta el año 2002. En varios puntos en los que existe acuerdo en la critica, las recomendaciones del CCP son anteriores y se ejecutaron después de dicha fecha.

c) En ocasiones, la postura del Tribunal de Cuentas es más restrictiva que la del CCP. No es este el lugar de

analizar cada privatización, pero hay casos en los que la posición del Tribunal puede ser la válida.

2. Críticas distintas basadas en la actuación después de la venta de la empresa. Fueron temas no analizados por el CCP por no entrar en sus competencias, aunque en cuanto que implicaban recomendaciones (por ejemplo en la asignación de acciones en los OPV), los criterios son similares.

3. Críticas en las que existe una postura parcialmente discrepante entre el CCP y el Tribunal de Cuentas (por ejemplo, en la relación entre valor y precio). Éste es precisamente un punto en el que puso énfasis el CCP y que ha sido comentado en la nota 19 a pie de página, dentro del apartado 2.

4. Otras críticas del Tribunal de Cuentas.

En resumen, y en todo caso, el resultado del análisis es coherente con lo que se ha dicho. Hay puntos criticables en las operaciones de privatización del período 1996-2004, pero el sistema fue mejorando como se puede observar a través de las distintas memorias anuales del CCP. En conjunto, el total de los procedimientos y los controles funcionaron suficientemente bien y con una tendencia a la mejora[22].

Organismos de control

Las críticas del PSOE durante las legislaturas del PP en el Gobierno sobre este tema se basaron en ciertos aspectos de la Intervención General —especialmente en el tiempo que tardaban en llegar sus informes al Congreso— y sobre todo en el CCP.

Ha pasado suficiente tiempo como para que se pueda transmitir —no sólo por el carácter «políticamente incorrecto» de este artículo, sino porque es conocido por bastantes personas— una de las razones de las críticas de PSOE al CCP en la Legislatura 1996-2000. Su base está en la «política de la Política Económica» y en las parcelas de poder. El PSOE en la oposición era crítico de un organismo como éste todos cuyos miembros habían sido nombrados por el Gobierno y no por cuotas de partido. Venía a decir que con «estructuras de cuotas» el órgano y su presidencia no quedarían cuestionados.

El Gobierno no consideró adecuada esta postura (lo que en opinión del autor de este artículo es coherente con un organismo estrictamente consultivo) y la crítica parlamentaria continuó[23].

Se llegó a llamar al CCP «burladero del Gobierno» y se fue muy crítico a su actuación (el autor de este artículo tuvo que comparecer con frecuencia en el Congreso para analizar y defender la política del CCP)[24].

Con la llegada del PSOE al Gobierno, se produjo otro interesante fenómeno de «política de la Política Económica»: la discrepancia de las posturas del mismo partido en la oposición y en el Gobierno.

Cuando el PSOE llega al poder, toma una serie de decisiones sobre el CCP muy acertadas en opinión del autor de este artículo, aunque en parte distintas de lo que se argumentaba desde la oposición. Entre ellas: a) mantener al CCP (hay ciertas intervenciones del PSOE en la oposición que favorecen la desaparición de este organismo, aunque mucho menos en la segunda legislatura); b) seguir contando con su plantilla laboral, de gran calidad; c) ofrecer a la totalidad de los consejeros la

[22] Todo ello es coherente con una detenida lectura de TRIBUNAL DE CUENTAS (2005), documento de autentica calidad.

[23] Es interesante recordar que en una determinada comparecencia ante una subcomisión especial, cuyo contenido no figuraba en el diario de sesiones, pero que fue grabada, la única pregunta que desde el PSOE se le formuló al autor de este artículo fue si el último vocal nombrado del Consejo lo había sido basándose en la representación de personas cercanas a distintos partidos en el CCP. Se comprendía su interés al respecto, dado que hubiera podido interpretarse como un inicio del sistema de cuotas. La respuesta del autor de este artículo fue que no había sido ése el criterio seguido.

[24] Durante el final de la primera legislatura con el PP en el Gobierno y en parte de la segunda el clima hacia el CCP cambió. Por ejemplo, importantes figuras del Grupo Parlamentario Socialista utilizaron el informe del CCP sobre Iberia para criticar al Gobierno (confundiendo en parte, dicho sea de nuevo, valor con precio).

Por otra parte, en la segunda legislatura, a raíz de un informe del Tribunal de Cuentas muy generoso hacía la postura del CCP en sus recomendaciones, se produjo la «paradoja» de que el PSOE votara a favor de dar más peso a las recomendaciones del CCP y el PP en contra.

continuidad en sus puestos, enfoque muy adecuado dado su gran valía y el trabajo realizado[25].

Las presidencias en las empresas privatizadas

El PSOE en la oposición criticó de manera especial el hecho de que los presidentes de las empresas luego privatizadas fueran nombrados desde el Gobierno del PP (incluso, se decía, entre amigos del Presidente y del Vicepresidente Económico). A menudo, no siempre, anunciaban cambios en dichas presidencias en cuanto su partido llegase al poder.

Este punto no era competencia del CCP, por lo que, mientras ocupé su Presidencia, procuré no manifestar públicamente mi opinión al respecto. Desde la mayor libertad de mi actual posición pudiera recordar de forma muy resumida que:

a) Los presidentes de empresas públicas suelen ser nombrados directa o indirectamente por el Gobierno. Ésta es una de las críticas del *Public Choice* a la eficiencia en este tipo de empresas. En teoría se podría seleccionar a un *head hunter* para buscar una mayor objetividad en estos nombramientos, pero no ha sido éste el procedimiento utilizado.

---

[25] El nuevo Gobierno sólo decidió cambiar al Presidente del organismo —al autor de este artículo—. Esta modificación tiene lógica política dada su condición de diputado de la oposición, pero con algunos comentarios:

1. Esta nota a pie de página es la que mejor cumple las características con las que se inicia este artículo en sus dos primeros párrafos.

Es «políticamente incorrecta» en su contenido, se aparta del *hardcore* del tema central y se adentra en la «política de la Política Económica».

Se ruega al lector que se tome lo básico de su contenido como una «suave broma sin ninguna acritud».

2. La razón que le dio el Presidente de la SEPI para su cese fue «los años que llevaba en el cargo». Esta razón es «curiosa» porque bastantes consejeros, muy acertadamente ratificados, llevaban el mismo tiempo.

Parecía mucho más simple o no dar razones o argumentar que este ex presidente no gozaba de la confianza del nuevo Gobierno (aunque hay que recordar que el organismo que controla las privatizaciones en el Reino Unido —con muchas mayores atribuciones que el CCP— está presidido por un diputado de la oposición).

3. El hecho de que la comunicación del cese a quien escribe estas líneas —o del mantenimiento en sus puestos al resto de los consejeros— lo realizara el Presidente de la SEPI, según dicho Presidente manifestó al autor de este artículo, no es «políticamente correcto» (y aquí la expresión no tiene el mismo tono de «broma suave» que en otras partes del artículo). El «controlado» no es «estético» que sea el «comunicador» del cese y nombramientos de los «controladores».

4. Entre los aciertos del Gobierno está la persona que ha sustituido al autor de este artículo como Presidente del CCP, ex vocal del Consejo, Catedrático prestigioso y antiguo Secretario General Técnico con el autor de este artículo cuando este último desempeñó labores ministeriales, un gran Secretario General Técnico.

5. Una anécdota de nuevo muy «políticamente incorrecta», relacionada con «la política de la Política Económica» y sin duda, fuera del *hardcore* de este artículo: simultáneamente a su cese como Presidente del CCP, M. Rajoy le comunicó su decisión de proponerle como consejero del Banco de España (dentro de los que propone la oposición). El «entusiasmo» del autor de este artículo no fue «indescriptible», sobre todo si ello no implicaba formar parte de la Comisión Ejecutiva y así se lo trasladó a M. Rajoy. En todo caso, sus dudas fueron pronto «disipadas». P. Solbes le llamó y le comunicó que no podía ser consejero del Banco de España por haber sido Ministro. Si fue «curiosa» la razón invocada por el Presidente de la SEPI para su cese en el CCP, sin duda lo es más esta «divertida causa para un no nombramiento» de una «entidad de derecho público», como es el Banco de España.

Personalmente fui Ministro durante algo menos de dos años entre 1980 y 1982. ¿Aquello me impedía más de 22 años después acceder a ese tipo de puesto? La mayoría de los plazos de prescripción penal —incluso ante los «grandes delitos»— son inferiores, ¿Cuándo prescribe el horrible delito de haber sido Ministro de la Transición Política? Me parece lógico que no se utilice el Banco de España para un político como «premio de consolación» cuando se trata de un Ministro de su partido recién cesado y sin la adecuada competencia. En mi caso, fui Ministro con un partido que ha desaparecido y la competencia exigida por la ley me la había atribuido, quizá, el propio jurado que recientemente me había otorgado el Premio Jaime I de Economía.

Cuatro últimos puntos dentro de esta nota:

a) Desearía destacar la gran calidad de los dos consejeros propuestos después por el PP que definitivamente resultaron nombrados.

b) Es posible que en la «política de la Política Económica» este tema tenga relación con el antes comentado de la SEPI. Aunque el «comunicador» fue distinto, el «decisor» fue el mismo: el Vicepresidente económico. Pedro Solbes fue un gran Director General con el autor de este artículo (precisamente cuando éste cometía el «horrible delito» no prescrito ya mencionado), ambos pertenecen al Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado (en promociones distintas) e incluso fue su compañero de curso (en Derecho, no en Economía, porque ésta no fue la formación del actual vicepresidente, quien sin duda ha aprendido mucho y muy bien con el *learning by doing,* que tanto valoraba Arrow).

c) Se insiste en el carácter de «pequeña nota de humor políticamente incorrecta» de lo que aquí se dice. Aún más, hay que relacionarla con la nota 3 de este artículo, según la cual se «selecciona» para discrepar a personas a las que se valora y hay mucho de positivo en la labor de Solbes.

d) El contenido de parte de este punto 5 se desarrolló más en GÁMIR (2004b).

b) En la mayoría de los países de nuestro entorno en los que se han producido privatizaciones, el Presidente de la empresa pública —nombrado por el Gobierno— continúa en su cargo con la privatización. Formalmente a menudo basta con la aprobación por la Junta de Accionistas de la gestión realizada y, en casos especiales, con una votación expresa al respecto.

c) Con el actual Gobierno, ha sido fundamentalmente una empresa financiera catalana, con gran influencia en el sector energético, la que ha resultado instrumental en el cambio de la presidencia de una empresa privatizada (Repsol) y que, a la hora de escribirse estas frases, está actuando a través de la empresa de gas que controla para una OPA sobre otra empresa energética también privatizada (Endesa).

Por otra parte, fue Sacyr la entidad que buscó hacerse cargo del BBVA, cuyo Presidente proviene de la privatizada Argentaria.

En lenguaje coloquial y de nuevo, «políticamente incorrecto» podríamos preguntarnos: ¿estamos ante la caza de los presidentes de las empresas privatizadas, utilizando para ello empresas privadas, pero con el acuerdo y apoyo del Gobierno?

Esto nos plantearía una gran riqueza de problemas, pero entre ellos escogeré uno que no he visto mencionado y que, desde un punto de vista teórico, puede llevarnos a una nueva y atractiva rama de la «política de la Política de Privatizaciones».

El *Public Choice* había destacado siempre que una de las diferencias para la eficacia de empresas públicas y privadas estaba en el hecho de que los Presidentes de las primeras se nombraran más por razones políticas que por su capacidad gerencial. Este problema desaparecía con la privatización, al menos al cabo de cierto tiempo y no se volvía a presentar

Ahora aparece un nuevo enfoque. Si partimos de la hipótesis de que cuando cambia el partido en el Gobierno, va a buscar —entre otras razones para ampliar sus parcelas de poder— nombrar nuevos presidente de empresas privatizadas (eso sí, de forma más «sutil» y de manera en que el protagonismo lo tengan otras empresas privadas) ¿qué ocurriría si se producen frecuentes cambios entre los partidos gobernantes? ¿Tendremos un «ciclo político» en las presidencias de estas empresas —aunque sean ya privadas— además y aparte del normal «ciclo de los negocios»? ¿Nos encontramos ante un «tercer género» entre empresas públicas y privadas?

Estamos ante un tema digno de un estudio complejo, dado que no está analizado este nuevo campo del *Public Choice,* relacionándolo con la «teoría del poder político reforzado por el poder económico» y con el mercado de votos que pueden generar estas empresas.

Un último punto entre los muchos que se podrían tratar. Existe una curiosa coincidencia entre los que no creen en la competencia del mercado energético y favorecen —en mayor o menor grado— una vuelta al «marco legal estable» y los que apoyan la OPA mencionada.

Es coherente esta coincidencia. España es una «isla energética» con mínimas conexiones externas, una situación muy diferente a la de Centro Europa. Lo ocurrido con Repsol y lo que puede ocurrir en Endesa —más la postura de Iberdrola, etcétera— disminuye claramente la competencia interna. Frente a ello hay dos argumentos:

a) El energético es un sector sin competencia posible: volvamos pues al «marco legal estable»

b) Éste es un sector en el que, más que la competencia, influyen en los precios muchos otros factores (tipos de interés, etcétera). El problema de esta postura es que está pensando más en las tarifas que realmente en los precios y, como tal, no en un mercado que tiende a estar cada día más liberalizado, con lo que tiene puntos de contacto —no todos— con a)[26].

Reconozco que mi postura personal es que se debe seguir profundizando con cuidado en la liberalización

[26] En la nota 3 se destacó el atractivo de «polemizar» con personas a las que se valora. Salvando las distancias, el actual Ministro de Industria me parece de calidad claramente superior a la media de los ministros económicos de este Gabinete y fue él quien defendió esta postura en un Pleno del Congreso.

—después de las privatizaciones— y que ello exige que se fomente la intensidad de la competencia[27].

4. El futuro de la empresa pública

Existen varias líneas alternativas entre las que destacaremos y de forma resumida sólo tres de ellas y añadiremos un último punto:

1. No han existido privatizaciones: todo sigue igual —o casi.
2. Las privatizaciones crecerán ahora mucho más rápido.
3. Seguirán las privatizaciones, aunque sea a menos ritmo, si bien todo depende del «ciclo ideológico» de los próximos años.
4. ¿Qué ocurre con las cajas de ahorros?

No han existido privatizaciones

Aunque no es fácil encontrar enfoques tan rotundos, existe un determinado —y muy concreto— sector liberal que se encuentra incómodo con las privatizaciones, aunque parezca paradójico.

Me refiero a una parte del sector más basado en el *Public Choice.* Simplificando, la coherencia con la «teoría de la elección pública» es que los «políticos» no privatizan. Buscan el poder y el mercado de votos y las empresas públicas son instrumentos muy útiles para la «clase política». El *Public Choice* explica muy bien la hipótesis de que cada vez existan más empresas públicas, pero es contradictorio con sus enfoques que hayan existido privatizaciones luego, si la contrastación empírica parece que va en contra de la hipótesis, ¿se debe discutir la contrastación empírica? (Este punto se trató con más extensión en Gámir, 2004 b).

Si no han existido privatizaciones, el problema básico de este apartado está resuelto ¿por qué va a haberlas en el futuro? (¿o puede haberlas por otras razones?).

Como se ha dicho, esta postura extrema es defendida en muy pocos casos, pero dos subenfoques, entre otros, serían los siguientes:

a) Se ha privatizado a nivel estatal en España, pero en las Comunidades Autónomas se han creado nuevas empresas públicas (el Círculo de Empresarios, por ejemplo, ha trabajado sobre este tema).

b) La privatización ha implicado entradas de caja, pero no necesariamente de poder, al quedarse los Gobiernos con amplios paquetes de acciones de las empresas privatizadas (en este sentido, véase por ejemplo Bartolotti y Sinicalco, 2003).

Los puntos a) y b) tienen parte de razón pero a) han existido privatizaciones y b) se ha disminuido con ellas el poder de los Gobiernos.

Sobre las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las empresas públicas este artículo vuelve a ser «políticamente totalmente incorrecto» en un tema extraordinariamente delicado. Tan delicado que requiere una manifestación previa: el autor de este artículo pertenece al área más autonomista de su partido, lo que le ha causado frecuentes discusiones en su seno y cuando ejerció puestos de Gobierno mantuvo buenas relaciones con los partidos nacionalistas.

Ahora bien, no solamente en la problemática de la empresa pública, sino en muchos otros aspectos económicos, la proximidad a los problemas —que tiene muchas ventajas—, sin embargo, puede tender a volverse más intervencionista[28].

---

[27] Puede existir una razón ideológica más simple. Esta OPA, planteada entre empresas privadas, parece estar apoyada por el PSOE. Aunque dicho partido ha modificado mucho su postura, es precisamente en el «marco legal estable y cercanías ideológicas» donde aún quedan restos de sus antiguos enfoques en el sector energético.

[28] En CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2004, página 15) se sostiene que el proceso de privatizaciones estatales se ha «visto más que compensado por el desmesurado crecimiento del número de empresas públicas de propiedad, o bajo control, de las CC AA» y se cita el trabajo de GÓMEZ AGUSTÍN (2000) sobre el tema.

A continuación se añade que las CC AA han tendido a utilizar sus competencias normativas para restringir o acotar las actividades económicas más que para liberalizarlas.

El autor de este artículo no comparte exactamente la postura aquí manifestada, pero cree que tiene una parte de razón. Nos llevaría muy

El trabajo de Bartolotti y Similasco (2003) tiene parte de razón, como se muestra en su capítulo V.

Un buen número de privatizaciones han sido parciales, lo que ha permitido a los Gobiernos mantener una parte importante de su nivel de «poder» al nombrar a los ejecutivos y en decisiones sobre la empresa.

Estamos ante un interesante análisis desde el punto de vista del «poder» —al menos de poder parcial—, pero recordemos también que hay estudios como el de Hernández de Cos *et al.* (2000) que parecen mostrar que las privatizaciones parciales son útiles para la eficiencia. De forma muy resumida —y sin duda sin pretender un análisis exhaustivo en un tema importante— terminaríamos este apartado diciendo:

1. En todo caso, según Bartolotti y Similasco (2003) casi el 50 por 100 de las 2.455 privatizaciones analizadas en 121 países entre 1977 y 1990 fueron mayoritarias (el resto parciales)[29].

2. Es argumentable, por otra parte, que aparece aquí una curiosa potencial contraposición entre eficiencia y poder, dos elementos que han ido unidos bajo el *Public Choice* desde la hipótesis de que el poder político y el mercado de votos llevan a directivos menos efectivos.

Aquí ha podido ocurrir que se haya perdido sólo parcialmente el poder pero que se haya incrementado la eficiencia, si estimamos que el estudio de Hernández de Cos *et al.* (2000) puede extenderse a otros contextos.

Las privatizaciones crecerán ahora mucho más rápido

Una muestra de esta postura es Schwartz (2005, página 96), donde se dice que «es probable que el movimiento privatizador se extienda paulatinamente a la prestación de grandes servicios sociales, como son la educación, la sanidad y las pensiones de la Seguridad Social; la atención privada de los mismos despolitizaría grandes zonas de la vida social, con efectos positivos en materia de libertad personal». Este artículo debe ser coherente con sus dos primeros párrafos, por lo que de nuevo vuelve a ser «políticamente incorrecto» y salirse de su *hardcore,* introduciendo una anécdota personal[30].

P. Schwartz introduce un juicio de valor y un «futurible». No comparto —con la máxima consideración a su autor— ninguno de los dos. Creo que en los bienes en los que el *shadow price* es muy distinto al precio de mercado (sanidad, educación, pensiones) deben por lo menos confrontase las ofertas públicas y privadas.

Existe —en mi opinión— un derecho al menos a un cierto nivel —lo discutible es cuál es dicho nivel y cómo se financia— a recibir sanidad y educación por encima de cuáles sean los ingresos de la familia a la que uno pertenece —o los de uno mismo— y ese derecho es argumentable que se extienda a un nivel de pensión.

Aparte de ello, existe una fuerte opinión contra la política de privatizaciones en dichos bienes sociales

lejos la aplicación a este contexto del concepto de «urdimbre» de la Laín Entralgo para el «próximo prójimo», la relación entre populismo y cercanía, el análisis de las causas de algunos de los puntos liberales de los jacobinos franceses —con toda la crítica que sin duda se merece el pensamiento jacobino—, etcétera.

Simplemente recordemos que el proceso autonómico ha sido muy positivo para España en todos los terrenos, incluido el económico, pero que, para que su grado de «positividad» sea aún mayor, hay que tener en cuenta esta problemática —especialmente en lo que se refiere a las empresas públicas autonómicas o locales.

[29] En España en aquellas fechas existieron abundantes privatizaciones parciales o no totales (recuérdese lo dicho en la nota 17). Es sólo después cuando se entra en la filosofía de la privatización total. Este resultado es coherente internacionalmente con lo dicho con la polémica en los ochenta, incluso entre privatizaciones y nacionalizaciones. Quizá hubiera sido interesante que el análisis de BARTOLOTTI y SIMILASCO (2003) se hubiera basado en datos posteriores.

[30] El autor de estas líneas estudió con algún éxito Derecho, Ciencias Económicas y parte de Ciencias Políticas. Sin embargo en CC.EE. P. Schwartz lo suspendió. Después he tenido una gran relación con mi «suspendedor». En este artículo son abundantes las notas referidas a su obra, la mayoría con comentarios muy positivos. Sólo en éste —y en una referencia próxima— existirán discrepancias (en todo caso, recuérdese lo dicho en la nota 3, según lo cual se explicitan las discrepancias con las personalidades que más se valoran).

—muy especialmente en lo que a sanidad se refiere—. Otra cosa será que la ratio de crecimiento de los sectores privado y público sea más rápida en el primero, que se realicen diversos experimentos de financiación pública con prestación privada de la producción del servicio, que se introduzcan tickets moderadores —esto último no relacionado con la privatización—, etcétera.

Seguirán las privatizaciones, aunque sea a menor ritmo, si bien todo depende del «ciclo ideológico» de los primeros años

Lo básico de las privatizaciones ya se ha realizado en España y en muchos países. Lo que quedaría por privatizar es «políticamente mucho más sensible» y «técnicamente más complejo». Ello no quiere decir que las privatizaciones no deban continuar.

En España está Izar, una serie de pequeñas empresas, las participaciones «residuales» de grandes empresas en bolsa, lo dicho sobre RENFE, etcétera, aparte del amplio campo ya mencionado de las empresas en las Comunidades Autónomas y locales (a menudo con un fuerto grado de contestación sindical, pero ello no implica que, con todo el diálogo y negociación que sea necesario, no se deba profundizar al respecto).

Mundialmente, el tema está en el debate político. En Japón una importante privatización financiera y postal llevó a unas elecciones generales y el Presidente, con nuevo respaldo, la llevará normalmente a cabo. En Francia se anunciaban en julio grandes privatizaciones, que están pasando por dificultades serias. No es éste lugar de analizar la discusión internacional sobre cada privatización en concreto, por lo que pasemos al último punto de este apartado: los «vientos ideológicos».

Sigue imperando el «viento ideológico» de la globalización, que encaja con la eficiencia y con las privatizaciones que no tengan un coste sociopolítico excesivo. No parece, de momento, que los movimientos antiglobalización (habría que añadir aquí a parte de las ONG) tengan peso para cambiar la tendencia.

El nacionalismo —en sus diversas versiones— sí tiene una fuerza importante. Implica al final el juicio de valor de que el euro —u otra moneda— generada en una zona tiene más valor que en otra. Sin duda es un enfoque distinto al de «globalización eficiente», que podría tener su influencia en el intervencionismo y, en su caso, en la propia empresa pública (aunque también existe un «nacionalismo liberal» más minoritario y menos propenso a estos enfoques).

Existe otro tema más complejo: el *Public Choice* critica a la democracia desde sus enfoques de los mercados de votos[31].

El problema podría plantearse de otra forma: en democracia se vota por el sistema de «un hombre-una mujer-un voto»; en el mercado —si funciona bien y existe «soberanía del consumidor»— por el de un euro, un voto. Es decir, el mercado es un sistema electoral con voto ponderado. Este enfoque crítico, que hoy no está de moda en el tiempo de la globalización y la eficacia, es uno de los que podrían llegar a matizar al «viento ideológico» imperante, especialmente en áreas en las que el *shadow price* difiere del precio de mercado de forma importante.

Es difícil predecir la influencia de posibles «nuevos vientos ideológicos» en la empresa pública, pero es posible que el *statu quo* no acabe siendo el mismo (aunque quizá el resultado sea una nueva combinación de más privatizaciones con más actuaciones relacionadas con la solidaridad, el medio ambiente y el I+D+i por la política pública, pero por otros medios.

[31] Un enfoque inteligente de esta crítica es el de SCHWARTZ (2005). Sigamos con lo «políticamente incorrecto». Schwartz tuvo la amabilidad de enviarme el libro con una nota suya en la que decía «para que lo critiques». Por razones de espacio no puedo entrar aquí en dicho análisis crítico, pero sólo apuntaré que: a) es un magnifico trabajo, mucho más sofisticado que otros en esa dirección; b) estoy en bastante desacuerdo con parte de lo que defiende.

Las cajas de ahorros

De nuevo es un terreno «peligroso y políticamente incorrecto».

Tengo la mayor admiración por la labor que realizan en España las cajas de ahorros tanto financiera, como socialmente. Ahora bien, si aplicamos toda la temática del poder político —y no sólo del *Public Choice*— que ha sido una de las razones para privatizar, quizá habría que pensar largamente acerca de la relación entre poder político territorial y cajas de ahorros. El problema parece complicarse: piénsese en la regulación al respecto del proyecto de Estatut Catalán o en la propuesta de BNG de una ley de Cajas en Galicia (que por fin no entró en el pacto de Gobierno)[32].

No es éste el lugar de profundizar más, pero sí de acabar el artículo con una invitación a una difícil pero muy atractiva reflexión a fondo sobre este tema.

[32] Después de escribir estas líneas y con el artículo ya en imprenta, aparecen unas declaraciones en el Congreso de los Diputados del Gobernador del Banco de España sobre el Estatut y las Cajas. Aparte de la competencia exclusiva sobre las cajas del proyecto de Estatut, Caruana recuerda que los órganos de gobierno de estas entidades no están sometidos a la disciplina del mercado y recomienda además su autolimitación en la toma de posiciones empresariales con vocación de control.

Es difícil no relacionar todo ello «en este cuarto de hora» con la OPA mencionada en el apartado III.4 y con la independencia real de las Cajas respecto al poder político territorial. Lo es aún más cuando un ministro tan prudente y que ha sido elogiado en la nota 26 de este artículo como es Montilla, en este caso considera «no acertada» y que puede afectar a que «se cuestione su imparcialidad» la declaración de Caruana, cuando precisamente el Banco de España en su historia, desde la imparcialidad, ha sido crítico de diversas políticas por sus efectos en la economía —entre ellas en las dos últimas legislaturas, por ejemplo, cuando la «imagen» era que existía una polémica entre creación de empleo por parte del PP e I+D+i y productividad desde el lado del PSOE y el Banco de España dio gran importancia a este segundo enfoque (que lo tiene, en opinión del autor de este artículo, aunque en su momento fue básica la disminución del paro).

Quede en todo caso muy claro que el problema que se puede presentar sobre las cajas desde el *Public Choice* no se circunscribe al Estatut y que hay opiniones del Gobernador del Banco de España que el autor d3e este artículo no comparte en su fondo.

Referencias bibliográficas

[1] ARIÑO, G. (1980): «La empresa pública», en *El Modelo Económico en la Constitución Española,* dirigido por GARRIDO FALLA, Fernando, I.E.E.

[2] ARIÑO, G. (1995): *Principios Constitucionales de la libertad de empresa,* Ed. Marcial Pons.

[3] ARIÑO, G. (2000): *Principios de Derecho Público Económico,* Comares, Granada.

[4] BARTOLOTTI, B. y SINICALCO, D. (2003): *The Challenges of Privatization. An International Analysis,* Oxford University Press.

[5] BASSOLS COMA, M. (1996): «Artículo 131. La planificación de la actividad económica general», en ALZAGA, Ó. (director), *Comentarios a la Constitución de 1978,* Edersa, Madrid.

[6] CASSESE, S. (1995): *La nuova Constituzione economica,* Ed. Laterza.

[7] CAZORLA PRIETO, L. M. (1980): *Comentarios a la Constitución,* GARRIDO FALLA (dir.), Civitas, Madrid.

[8] CCP (2002): *Informe de Actividades 2002,* Madrid.

[9] CEEP (1978): *Public Enterprise in Spain,* INI, Madrid.

[10] CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2004): *La cuestión autonómica y la reforma de los Estatutos. Aspectos económicos,* Círculo de Empresarios, Madrid, 29-IX.

[11] CUADRA SALCEDO, T. DE LA (1966): «Artículo 128, riqueza, iniciativa pública y reserva al dominio público», en ALZAGA, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978,* Edersa, Madrid.

[12] GÁMIR, L. (1975): «El período 1939-1959, La autarquía y la política de estabilización», en GÁMIR, L. (coord.): *Política Económica de España,* Biblioteca Universitaria Guadiana y ediciones posteriores en Alianza Editorial, Madrid.

[13] GÁMIR, L. (1984): «A modo de presentación: ¿Existe la Política Económica? ¿Debe existir la política económica», en *Cuadernos Económicos de ICE,* número 26.

[14] GÁMIR, L. (1999): *Las privatizaciones en España,* Pirámide, Madrid.

[15] GÁMIR, L. (2003 a): «Las privatizaciones en España y sus efectos sobre la competitividad», *Revista del Instituto de Estudios Económicos.*

[16] GÁMIR, L. (2003 b): «El proceso de transformación de la empresa pública», *Información Comercial Española,* diciembre.

[17] GÁMIR, L. (2004 a, director): «La teoría económica de las privatizaciones y sus aplicaciones a España», SEPI (terminado pero no publicado).

[18] GÁMIR, L. (2004 b): «Carta abierta al Vicepresidente Económico», *El Mundo,* 18 de noviembre (el título original era «Carta al Director» pero el periódico utilizó este otro título).

[19] GUERRA, A. (ed.): *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español.*

[20] GÓMEZ AGUSTÍN, M. (2000): *El renacimiento del INI: situación y perspectivas del sector público autonómico y local,* Círculo de Empresarios.

[21] HERNÁNDEZ DE COS, P.; ARGIMÓN, I. y GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2000): «¿Afecta la titularidad a la eficiencia empresarial? Evidencia empírica con un panel de datos del sector manufacturado español», *Documento de trabajo,* número 0019, Banco de España.

[22] MARTÍN ACEÑA, F.: *INI-50 años de industrialización en España,* Espasa Calpe.

[23] MARTÍNEZ ESTERUELAS, C. (1978): «El principio de libre iniciativa económica, privada en el anteproyecto de la Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución,* CEC, Madrid.

[24] MELGUIZO, A. (1973): «El papel de la empresa pública en la economía española», en VELARDE, J. (dir.): *La España de los años 790. La Economía,* Editorial Moneda y Crédito, Madrid.

[25] ROJO, L. A. (1973): «Política Monetaria», en FUENTES QUINTANA (recopilador): *El desarrollo económico de España.. Juicio crítico al Informe de Banco Mundial,* Revista de Occidente, Madrid.

[26] SAN ROMÁN, E. (1999): *Ejército e industria: el nacimiento del INI,* Critica, Barcelona.

[27] SCHWARTZ, P. (2005): *En busca de Montesquieu. Democracia y mundialización,* Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

[28] SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M. J. (1978): *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976),* Editorial Tecnos, Madrid.

[29] TRIBUNAL DE CUENTAS (2005): *Informe de fiscalización: operaciones de privatización de empresas estatales y otras operaciones de venta de acciones de estas entidades realizadas en el período 1996-2002,* Madrid.

[30] VELARDE, J. (1962): «Algunos problemas de la estructura y desarrollo de la economía española», *Revista de Economía Política,* enero-abril.

[31] VELARDE, J. (1963): *«Política de desarrollo», el desarrollo económico de España, juicio crítico del informe del Banco Mundial,* Editorial Revista de Occidente, Madrid.

[32] WORD BANK (1986): *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises,* Washington.