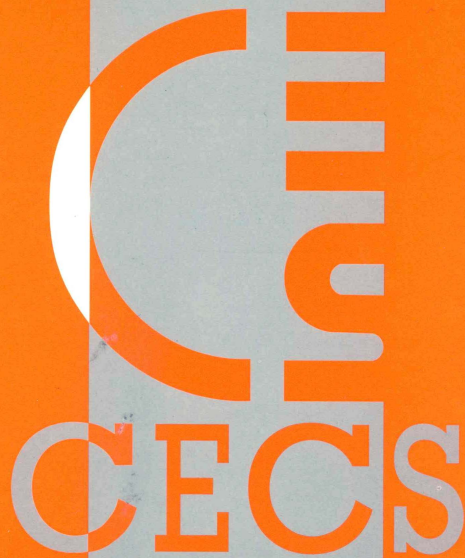


3

ESPAÑA  
1995

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



©  
Edita: **Fundación Encuentro**  
Alvarez de Baena, 7, bajo  
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-03-7  
ISSN: 1134-8178  
Depósito Legal: M-15822-1996

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

## INDICE

---

### Capítulo II

ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO: ¿ES URGENTE SU PRIVATIZACIÓN?	227
I. Tesis interpretativas	229
1.—Fortalece la capacidad reguladora y redistributiva del Estado	229
2.—Un Estado menos intervencionista en la economía productiva	231
II. Red de los fenómenos	233
1.—Un sector público disperso y menor que los de nuestro entorno	233
2.—El mercado pone condiciones al Estado	241
3.—Naturaleza especial de la empresa pública dentro de la gran empresa	247
4.—La estrategia «empresarial» del sector público	250
5.—El complicado itinerario de las privatizaciones	259
6.—Reajuste en las funciones del Estado	270
III. Indicadores	272
1.—Estructura organizativa	272
2.—Empleo en la empresa pública	273
3.—Balance económico	274

## Capítulo II

---

### ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO: ¿ES URGENTE SU PRIVATIZACIÓN?

## **I. TESIS INTERPRETATIVAS**

### **1. Fortalece la capacidad reguladora y redistributiva del Estado**

El tema de la función productiva del Estado ha sido debatido con intensidad a lo largo de 1995. También se ha discutido la privatización de algunas empresas públicas. Las privatizaciones, la reordenación organizativa y la nueva concepción del sector público productivo son, probablemente, algunos de los hechos que mejor simbolizan la nueva relación entre el Estado y la sociedad. Estos fenómenos afectan igualmente a la estructura del sector productivo privado. El proceso en su conjunto tendrá unas repercusiones de largo alcance para el futuro del país. Por todo ello, podemos considerar esta evolución como uno de los fenómenos más relevantes de 1995, al menos en el ámbito económico.

El término «privatización» es muy abstracto. Los conceptos «privatización» y «proceso privatizador» son interpretados, a veces intencionadamente, de formas diversas y ambiguas. El debate público sobre este asunto es confuso en lo referente a la relación entre privatización de la actividad directamente productiva del Estado y capacidad de los poderes públicos para intervenir en la actividad económica. A su vez, esta intervención del Estado puede ser interpretada como «participación directa en el mercado» (vendedor o comprador de productos y servicios) o como «regulación del funcionamiento del mercado».

También es importante aclarar si la privatización supone una disminución de la capacidad redistributiva o de política social del Estado. Es necesario plantearse cuál es la causa o causas que conducen al actual proceso privatizador –muy general en toda Europa– y si se solucionarán algunos de los problemas que se pretenden resolver con ella. Para responder a las preguntas anteriores es importante describir cómo se está llevando a cabo el proceso de privatización en España.

La privatización de empresas públicas no supone una renuncia del Estado a intervenir en la actividad económica como demandante de bienes y servicios. Son dos fenómenos independientes, con decisiones políticas distintas. Estrictamente hablando, la privatización de em-

presas públicas implica renunciar a intervenir en los mercados por el lado de la oferta.

La privatización se interpreta a menudo como una dramática disminución de la capacidad interventora del Estado. Aunque se privatizaran las entidades públicas que ofertan servicios sociales, esto no significaría, *per se*, un retroceso del Estado de Bienestar. El Estado podría seguir cubriendo las prestaciones sociales, aunque éstas fueran producidas privadamente. No puede afirmarse –no hay pruebas para ello– que la intervención estatal desde el lado de la demanda sea más ineficaz, o menos poderosa, que la intervención desde el lado de la oferta. De todas formas, nos centraremos en los bienes económicos de carácter «no social».

La capacidad reguladora del Estado sobre el funcionamiento de los mercados tampoco sufre gravemente por las privatizaciones. Los poderes públicos continúan teniendo capacidad para regular precios, tipos de servicios o productos, políticas de propiedad de las empresas, condiciones de trabajo, competición en los mercados... En general, la reducción del intervencionismo del Estado como regulador de los mercados se debe a la progresiva internacionalización de la economía y, más concretamente, a la incorporación de España a la Unión Europea. La privatización puede suponer una disminución de la *actividad* reguladora del Estado. No implica, en cambio, la disminución de su *capacidad* de regulación.

La política de privatización de empresas públicas productivas en España no supone tampoco la renuncia del Estado a su papel en materia redistributiva o social. Es cierto que la privatización lleva aparejado el abandono de la intervención de los poderes públicos, por ejemplo, en política de reequilibrio regional mediante la creación o mantenimiento de empresas públicas en zonas deprimidas. Pero no es menos cierto que esta política regional puede llevarse a cabo a través de otros instrumentos. La capacidad redistributiva o de política social del Estado no resulta afectada en sí misma por las privatizaciones. Además, la eficacia relativa de las distintas políticas públicas en favor de las regiones deprimidas no está correctamente estudiada ni evaluada. Es dudoso que el mantenimiento de una empresa pública por razones de igualdad social territorial sea la política más eficaz en favor de una región determinada.

## **2. Un Estado menos intervencionista en la economía productiva**

Suele afirmarse que una de las causas del proceso privatizador de empresas públicas españolas es la necesidad de reducir el déficit público. Pero la aportación de la venta de activos productivos públicos a la Hacienda del Estado es momentánea y pasajera. Mucho más importante sería la reducción de subvenciones o transferencias de capital a las empresas públicas, pues suponen cuantías muy elevadas y continuas. La privatización afecta principalmente a las empresas públicas más rentables –es difícil privatizar con éxito empresas con pérdidas–, por lo que es imposible moderar el aporte financiero del Estado al sector público empresarial. Incluso, a medio plazo, el problema del déficit podría agravarse si no se toman medidas adicionales respecto a las empresas con pérdidas.

Las privatizaciones no reducen necesariamente el déficit público. Es dudoso que la privatización solucione a medio plazo este problema. Tal vez, el déficit público sea la «excusa» –más o menos creíble– para las privatizaciones. También puede suceder que coyunturalmente interese aliviar la presión del déficit a muy corto plazo. Éste podría ser el caso del Plan de Convergencia para avanzar en el proceso de unión de los países europeos.

La razón principal de las privatizaciones debemos buscarla en la creciente disminución del papel del Estado en la economía europea y mundial. La privatización de empresas públicas es parte de esta tendencia. Con frecuencia se cree que la privatización es la causa del retroceso del papel del Estado en materia económica y social, cuando realmente es uno de sus efectos. La explicación de la reducción del papel del Estado excede el ámbito de este capítulo.

Junto a esta progresiva disminución del papel del Estado en la economía, es preciso mencionar la convicción, prácticamente general, de que las empresas estatales funcionan peor que las privadas. La privatización conduciría a una mejora de la eficacia del aparato productivo nacional. Esa recuperación procedería de:

— Una mejor gestión y organización del trabajo de las empresas privatizadas.

— Un aumento de la competencia dentro de los diversos sectores económicos.

No obstante, es dudoso que la mera privatización produzca por sí misma un aumento de la competencia intersectorial.

Una demostración de que la privatización no es la causa de la renuncia del Estado a su papel en la economía es que el proceso de privatización de empresas públicas en España se está utilizando para reordenar el organigrama de propiedad de las grandes empresas industriales y financieras del sector privado. El objetivo es aprovechar las privatizaciones –inducidas por las causas antes mencionadas– para fortalecer y crear grandes grupos industriales de capital español capaces de competir en el ámbito internacional. Se trataría, en la medida de lo posible, de preservar la «españolidad» de ciertas grandes empresas e, incluso, de crear «multinacionales» españolas. Este intento está relacionado con la creencia –más o menos fundada– de que los poderes públicos tendrán siempre mayor influencia sobre el capital español que sobre el extranjero y de que el capital, a pesar de todo, entiende de patriotismo.

Pero la intención de mantener hasta cierto punto la influencia del Estado y de los poderes públicos sobre la actividad productiva va más allá de la «españolidad» de ciertas empresas. En la política española de privatizaciones, el Estado se reservará ciertos derechos privilegiados de intervención sobre las empresas privatizadas que se consideren «estratégicas», siempre que se cumplan una serie de requisitos legales.

El Estado, aunque no sea su propietario, no perderá toda su influencia sobre muchas de las empresas más emblemáticas. Es importante saber si esos derechos de intervención que el Estado se reserva llegan a tal punto que impiden la dirección «empresarial» o «privada» de las empresas privatizadas. Si la respuesta fuera afirmativa, estaríamos frente a un modo de proceder que atentaría contra las causas últimas que provocan las privatizaciones: la renuncia del Estado a intervenir en la economía y la mejora de la gestión y eficacia del aparato productivo nacional. La privatización se transformaría en una mera desinversión estatal. Por el contrario, se supone que esta reserva de derechos por parte de los poderes públicos es una fase previa a la renuncia total a la intervención en las decisiones de las empresas privatizadas.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. Un sector público disperso y menor que los de nuestro entorno

La expansión del sector público empresarial español tiene lugar en las décadas anteriores a la Segunda Guerra Mundial (años veinte y treinta) y en las siguientes. La creación del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1941 responde a un intento de industrializar el país ante la constatación de la debilidad del capital industrial privado en España. Es la misma visión que dominó, por ejemplo, la época de la dictadura de Primo de Rivera, aunque en este caso se puso el acento en la dotación de infraestructuras, objetivo también importante, pero no único, en las décadas posbélicas.

El INI respondía más a la creación de un tejido industrial nacional. La ideología de la intervención pública en la producción industrial en los años cuarenta y cincuenta incluía, además, la pretensión de evitar que la industria nacional fuera dominada por el capital extranjero, frente al cual el capital privado parecía insolvente. Además, la intervención del Estado se dirigió hacia la industria pesada y de defensa. Esta orientación no era ajena a la primera ola de creación de empresas públicas en la segunda mitad del siglo XIX.

El INI se concibió como un instituto de crédito para financiar la creación de una industria nacional, dada la relativa parquedad –o al menos así se argumentaba– de las instituciones financieras privadas. Pese a las pequeñas reformas que se han realizado en el Instituto, éste conservó esencialmente su mismo papel y estructura de funcionamiento hasta la década de los ochenta. Siguió asumiendo la misión de sustituir a una débil iniciativa privada y servir de puntal básico de la industria nacional<sup>1</sup>.

En general, puede afirmarse que, en los países europeos de industrialización tardía, el Estado creó el sector empresarial industrial público con el objetivo primordial de dotar al país de una industria propia. Se favoreció la industria pesada, ligada directamente a la

---

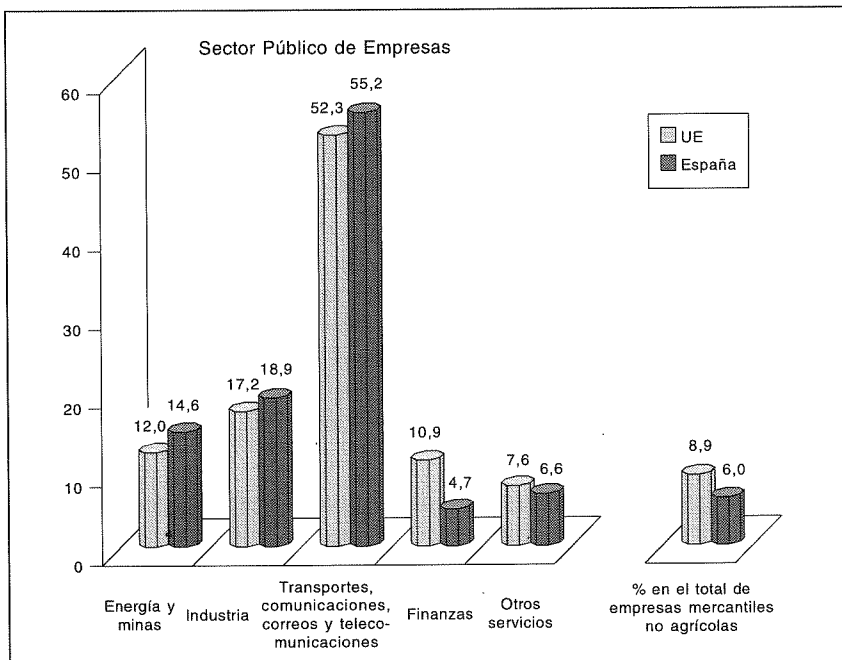
<sup>1</sup> Véase Martín Aceña, P. y Comín, F., «El grupo INI en perspectiva histórica: una aproximación cuantitativa (1941-1986)», *Papeles de Economía Española*, n. 38, 1989, p. 106 y ss.

creación de infraestructuras y a la defensa nacional. Los Estados asumieron el papel de sustitutos de unas estructuras financieras privadas relativamente incapaces de crear una industria nacional moderna.

A pesar de que pueda pensarse que el sector empresarial público español es muy grande, o que lo había sido hasta ahora, la realidad es que, en términos comparativos, es un sector relativamente pequeño. Las empresas públicas no superaban los 500.000 asalariados en 1991; es decir, el 6% del empleo total no agrario del país, frente al 8,9% como media de los 12 países miembros de la Unión Europea en la misma fecha (gráfico 1).

Por lo que se refiere a la estructura por sectores económicos de dicho empleo público, más de la mitad (el 55%) estaba concentrado en «Transportes y comunicaciones» y «Correos y telecomunicaciones». «Industria» y «Energía y minas» representaban sólo un 19% y un

**Gráfico 1 – Estructura sectorial del empleo en las empresas públicas en la Unión Europea (\*) y en España. En porcentaje. 1991**



(\*) La desagregación por países se recoge en la tabla 8 de la sección de Indicadores.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *El Estado en la economía española*, Civitas, Madrid, 1994, p. 73.

15%, respectivamente. Si comparamos esa estructura con la media comunitaria, observaremos la escasa presencia de empleo público en «Finanzas»: 4,7%, frente a una media europea de casi el 11%.

Sin embargo, aunque el sector público empresarial español sea más pequeño que los sectores públicos de otros países europeos en términos comparativos, esto no significa que tenga una menor influencia intrasectorial. Depende de si las empresas públicas compiten en términos de igualdad y en tamaño con otras del mismo sector económico.

El tamaño del sector público empresarial –tanto en número de trabajadores como respecto a otros indicadores– creció espectacularmente hasta el año 1982. Este crecimiento fue consecuencia de un doble fenómeno:

- La política de empleo anticíclica practicada por el Gobierno en los primeros años de la década de los ochenta.
- La caída del empleo en el sector privado a consecuencia de la crisis económica<sup>2</sup>.

La política anticíclica incluía la «socialización de pérdidas», el aumento del empleo y la formación bruta de capital fijo (FBCF)<sup>3</sup>. En los primeros años de gobierno socialista (1983-1985) se mantuvo muy alta la FBCF en el sector público empresarial (al mismo nivel que en 1982) y se continuó con la socialización de pérdidas. En realidad, el sector público fue la «tabla de salvación» de las empresas privadas en crisis durante la primera década democrática. Se pretendía suavizar así, en la medida de lo posible, el problema del paro.

El año 1986 representa un cambio de rumbo. El sector público, liberado de las políticas anticíclicas contra la crisis, entra en una nueva fase. Deja de acoger a empresas con dificultades. En este año estamos inmersos ya claramente en una coyuntura de fuerte crecimiento económico. La FBCF del sector público no financiero se redujo a la mitad respecto al nivel alcanzado en el período 1982-1985. En esos años había supuesto casi el 30% del total nacional de las empresas no financieras del país. En 1986 bajó al 15% y se mantuvo en ese nivel durante el resto de la década.

---

<sup>2</sup> Martín Aceña, P. y Comín, F., *op. cit.*, p. 114 y ss.

<sup>3</sup> La formación bruta de capital fijo se refiere, en Contabilidad Nacional, a todos los elementos de la inversión en activos productivos.

**Tabla 1 – Ocupados del sector público industrial y consumo industrial aparente. En miles, porcentajes sobre el total y tasa de crecimiento anual acumulativa. 1993**

	1993		C.I. aparente %	Tasa de crecimiento anual acumulativa	
	Ocupados S.P.			Ocupados S.P. 88/93	C.I. aparente 86/93
	Absoluto	%			
<b>Energía</b>	<b>37,10</b>	<b>29,84</b>	<b>16,8</b>	<b>-12,45</b>	<b>1,6</b>
Extracción y preparación de minerales energéticos	11,10	8,93	4,6	-30,10	0,9
Refino de petróleo	3,15	2,53	3,7	-59,44	2,7
Energía eléctrica, agua y gas	22,85	18,38	8,5	14,11	1,6
<b>Extractivas no energéticas</b>	<b>3,09</b>	<b>2,49</b>	<b>1,2</b>	<b>55,22</b>	<b>1,3</b>
Minerales metálicos	0,53	0,42	0,4	39,79	-0,4
Minerales no metálicos	2,55	2,05	0,6	94,44	3,1
<b>Industria manufacturera</b>	<b>84,15</b>	<b>67,68</b>	<b>82,0</b>	<b>-35,07</b>	<b>4,1</b>
<i>Sectores con crecimiento muy alto (más del 15%)</i>					
Material electrónico	0,28	0,22	3,0	-51,60	10,9
Otro material de transporte	27,18	21,86	1,0	-41,43	2,0
Resto de las industrias manufactureras	3,58	2,88	6,4	6,35	15,0
Vehículos	0,53	0,42	6,9	-116,82	4,2
<i>Sectores con crecimiento alto (entre 10% y 15%)</i>					
Maquinaria y equipo mecánico	4,30	3,46	3,9	86,45	2,0
Papel, artes gráficas y edición	2,88	2,31	6,0	60,08	7,3
Instrumentos de precisión	-	-	0,8	5,61	2,9
Maquinaria y material eléctrico	0,33	0,26	3,2	288,75	4,3
<i>Sectores con crecimiento medio (entre 5% y 10%)</i>					
Productos metálicos	1,75	1,41	5,4	-48,82	3,6
Productos de minerales no metálicos	0,78	0,62	3,9	-95,01	3,3
Alimentación, bebidas y tabaco	10,78	8,67	19,3	-41,23	3,7
Textil	0,78	0,62	2,4	-113,51	-0,7
Maquinaria de oficina y ordenadores	0,30	0,24	1,0	-	2,4
<i>Sectores agregados</i>					
Metálicas básicas	27,33	21,98	4,5	-2,46	2,0
Industria química	2,83	2,27	11,2	-17,76	5,0
Maquinaria eléctrica y electrónica	0,60	0,48	6,2	-31,65	7,1
Caucho y plásticos	0,58	0,46	3,1	114,52	4,4
<b>Total industria</b>	<b>124,34</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-27,94</b>	<b>3,6</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Informe sobre la industria española*, varios años, e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

En resumen, en la segunda mitad de los ochenta se abandona –por entenderse ya política y socialmente innecesaria– la práctica anticíclica y la socialización de pérdidas. En 1989, el valor de la producción –Valor Añadido Bruto (VAB)– de las empresas públicas cayó con respecto al total nacional. En el sector de la energía, por ejemplo, el VAB producido en el sector público fue el 44% del total nacional en 1985, y descendió al 34% en 1989. La caída fue también muy profunda en el sector industrial público (un 6% en 1989, frente al 9,6% de 1984). Entre ambos años habían tenido lugar dos procesos privatizadores relevantes: Seat y Enasa, empresas que se privatizaron para evitar un cierre seguro a medio plazo y que se integraron en grandes multinacionales privadas.

Mucho más grave es el problema de la estructura sectorial de las empresas públicas. Las industrias públicas son particularmente débiles en aquellos sectores con mayor crecimiento del consumo y particularmente fuertes en aquellos otros donde el consumo crece menos (tabla 1). Así, por ejemplo, el 44% del empleo público industrial se concentra en «Otro material de transporte» –no coches– y en «Metálicas básicas». En ambos sectores, el crecimiento del consumo aparente fue del 2% anual entre 1986 y 1993, a pesar de que fue un período de bonanza económica, con la excepción del último año. El 30% estaba empleado en el sector «Energía», donde el consumo aparente aún crecía menos (1,6% anual en el mismo período). Considerando el total de los sectores industriales, más de las tres cuartas partes del empleo público industrial se agrupa en sectores con un crecimiento del consumo muy escaso (2% o menor), frente a una media de crecimiento del consumo aparente de productos industriales del 3,6% anual.

Las empresas públicas están, pues, especializadas en sectores con una demanda mucho más saturada. En estos campos, la conquista y mantenimiento de mercados se basa en la calidad y en la flexibilidad del producto y de los servicios al cliente, características que no han sido precisamente la mayor virtud de las empresas públicas. Lógicamente, si no se rivaliza en calidad deben establecerse o reafirmarse situaciones monopolísticas o competir en precios. Esto último resulta difícil, dada la apertura de los mercados internacionales. Las consecuencias son conocidas: se han mantenido los monopolios o restricciones a la competencia y las empresas públicas han arrojado sistemáticamente cifras abultadísimas de pérdidas.

Las empresas públicas, tal y como están definidas en la Contabilidad Nacional, se clasifican en tres tipos:

Tabla 2 – Plantillas de las empresas del sector público. 1991-1992

Sector público empresarial	1991		1992		% de variación
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	
<b>Sector público empresarial no financiero</b>	<b>531.886</b>	<b>100</b>	<b>507.558</b>	<b>100</b>	<b>-4,57</b>
De los ayuntamientos	21.009	3,95	22.354	4,40	6,40
OO.AA. comerciales e industriales	118	0,02	1.394	0,27	1.081,36
Sociedades mercantiles	20.891	3,93	20.960	4,13	0,33
De las diputaciones provinciales	1.120	0,21	1.156	0,23	3,21
OO.AA. comerciales e industriales	23	0,00	28	0,01	21,74
Sociedades mercantiles	1.097	0,21	1.128	0,22	2,83
De las comunidades autónomas	25.542	4,80	29.182	5,75	14,25
OO.AA. comerciales e industriales	1.464	0,28	3.078	0,61	110,25
Sociedades mercantiles	17.725	3,33	18.639	3,67	5,16
Entes de Derecho Público	6.353	1,19	7.416	1,46	16,73
Del Estado	484.215	91,04	454.866	89,62	-6,06
Servicios comerciales del Estado (*)	63.025	11,85	-	-	-
OO.AA. comerciales e industriales	59.443	11,18	101.638	20,02	70,98
Sociedades mercantiles	298.147	56,05	285.362	56,22	-4,29
Entes de Derecho Público	63.600	11,96	67.866	13,37	6,71
Art. 6.1.b) TRLGP	60.382	11,35	57.840	11,40	-4,21
Art. 6.5 TRLGP	3.218	0,61	10.026	1,98	211,56
<b>Sector público empresarial financiero</b>	<b>20.831</b>	<b>100</b>	<b>20.262</b>	<b>100</b>	<b>-2,73</b>
De los ayuntamientos	-	-	-	-	-
OO.AA. comerciales e industriales	-	-	-	-	-
Sociedades mercantiles	-	-	-	-	-
De las diputaciones provinciales	19	0,09	24	0,12	26,32
OO.AA. comerciales e industriales	9	0,04	9	0,04	0,00
Sociedades mercantiles	10	0,05	15	0,07	50,00
De las comunidades autónomas	356	1,71	357	1,76	0,28
OO.AA. comerciales e industriales	-	-	48	0,24	-
Sociedades mercantiles	356	1,71	357	1,76	0,28
Entes de Derecho Público	-	-	-	-	-
Del Estado	20.456	98,20	19.881	98,12	-2,81
OO.AA. comerciales e industriales	-	-	-	-	-
Sociedades mercantiles	19.198	92,16	18.991	93,73	-1,08
Entes de Derecho Público	1.258	6,04	890	4,39	-29,25
Art. 6.1.b) TRLGP	1.111	5,33	733	3,62	-34,02
Art. 6.5 TRLGP	147	0,71	157	0,77	6,80
<b>Total</b>	<b>552.717</b>		<b>527.820</b>		<b>-4,50</b>

(\*) En 1991, Correos y Telégrafos se considera Servicio comercial del Estado, incluyéndose su plantilla, a pesar de no ser tratada en ese año, dada su relevancia.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

— Sociedades no financieras que producen bienes y servicios para el mercado y cuyos recursos provienen al menos en un 50% de la venta de sus productos. Estas sociedades se clasifican a su vez en sociedades anónimas públicas, organismos autónomos comerciales e industriales y entidades de derecho público.

— Instituciones de crédito que tienen como función la transformación y distribución de disponibilidades financieras.

— Empresas públicas de seguros, con una presencia muy escasa en el sector público.

Los organismos autónomos reguladores de mercados (FORPPA, por ejemplo) no deberían integrarse en las empresas públicas, pues no ejercen ninguna actividad propiamente productiva. Por lo demás, no siempre está clara la distinción entre organismos autónomos comerciales y organismos autónomos administrativos. Una universidad, por ejemplo, podría ser a efectos legales un organismo comercial, pero esa clasificación no debería ocultar que no es una empresa productiva<sup>4</sup>.

Las empresas no financieras son el subsector público más importante. En 1992, el número total de empleados en las empresas no financieras dependientes del Estado ascendía a unos 450.000, frente a poco más de 20.000 en las empresas públicas financieras (incluidas las instituciones de crédito y las de seguros). Hay empresas públicas controladas por los ayuntamientos, las diputaciones y las comunidades autónomas, pero su tamaño es muy pequeño si las comparamos con las del Estado (tabla 2). No obstante, es preciso apuntar que su peso es creciente, sobre todo el de las industrias dependientes de las comunidades autónomas.

Sin embargo, la magnitud del empleo en empresas públicas respecto al conjunto del empleo nacional está descendiendo. Tal reducción es continua en los últimos años. Entre 1991 y 1992, en el sector no financiero se perdió un 4,6% del empleo y un 2,7% en el financiero. Esta tendencia se afianza a partir de 1986. Estos datos implican que, por lo que se refiere a los últimos años de crisis económica, a diferencia de lo que ocurrió en la crisis de 1974-1985, el sector público ya no actuó como «tabla de salvación» de empresas en crisis.

La pérdida de empleo en el sector público empresarial tuvo lugar de forma casi exclusiva en las empresas controladas por el Estado.

---

<sup>4</sup> Véase Hernández, V. E., «Las empresas públicas: concepto, delimitación y clasificación», *Papeles de Economía Española*, n. 38, 1989.

Tabla 3 - Cuenta de pérdidas y ganancias de las empresas estatales no financieras. 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	6.794.814	95,78	7.368.263	96,25	573.449	8,44
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	50.801	0,72	-10.659	-0,14	-61.460	-120,98
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	134.079	1,89	155.874	2,04	21.795	16,26
+ Subvenciones a la explotación	114.390	1,61	142.042	1,86	27.652	24,17
<b>Valor de la producción</b>	<b>7.094.084</b>	<b>100</b>	<b>7.655.520</b>	<b>100</b>	<b>561.436</b>	<b>7,91</b>
- Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	2.583.515	36,42	2.674.603	34,94	91.088	3,53
- Gastos externos y de explotación	1.858.080	26,19	2.129.494	27,82	271.414	14,61
<b>Valor añadido de la empresa</b>	<b>2.652.489</b>	<b>37,39</b>	<b>2.851.423</b>	<b>37,25</b>	<b>198.934</b>	<b>7,50</b>
- Gastos de personal	1.625.351	22,91	1.756.283	22,94	130.932	8,06
<b>Resultado bruto de explotación</b>	<b>1.027.138</b>	<b>14,48</b>	<b>1.095.140</b>	<b>14,31</b>	<b>68.002</b>	<b>6,62</b>
- Dotación para amortizaciones de inmovilizado	660.497	9,31	765.827	10,00	105.330	15,95
- Dotación al fondo de reversión	805	0,01	917	0,01	112	13,91
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	-31.969	-0,45	-64.932	-0,85	-32.963	-103,11
<b>Resultado neto de explotación</b>	<b>333.867</b>	<b>4,71</b>	<b>263.464</b>	<b>3,44</b>	<b>-70.403</b>	<b>-21,09</b>
+ Ingresos financieros	172.171	2,43	224.541	2,93	52.370	30,42
- Gastos financieros	614.098	8,66	727.621	9,50	113.523	18,49
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	-2.637	-0,04	-5.090	-0,07	-2.453	-93,02
<b>Resultado de las actividades ordinarias</b>	<b>-110.697</b>	<b>-1,56</b>	<b>-244.706</b>	<b>-3,20</b>	<b>-134.009</b>	<b>-121,06</b>
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	162.547	2,29	162.017	2,12	-530	-0,33
- Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	167.064	2,35	207.282	2,71	40.218	24,07
± Variación provisiones inmovilizado inmatereales, materiales y cartera control	-30.712	-0,43	-60.241	-0,79	-29.529	-96,15
<b>Resultado antes de impuestos</b>	<b>-145.926</b>	<b>-2,06</b>	<b>-350.212</b>	<b>-4,57</b>	<b>-204.286</b>	<b>-139,99</b>
± Impuesto sobre sociedades	-60.156	-0,85	-53.587	-0,70	6.569	10,92
<b>Resultado después de impuestos</b>	<b>-206.082</b>	<b>-2,90</b>	<b>-403.799</b>	<b>-5,27</b>	<b>-197.717</b>	<b>-95,94</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Por el contrario, el sector público local o el autonómico crearon empleo. Las empresas no financieras estatales perdieron un 6,1% de su empleo entre 1991 y 1992. Es una cifra elevada, que afectó especialmente a las sociedades mercantiles.

Hasta la última reestructuración organizativa, que tuvo lugar en 1995, las empresas públicas se agrupaban en tres grandes *holdings*: el Instituto Nacional de Industria, la Dirección General del Patrimonio del Estado y el Instituto Nacional de Hidrocarburos (véanse los cuadros 1, 2 y 3 de la sección de Indicadores). Sin embargo, algunas empresas no estaban integradas en ninguno de esos grupos. Los *holdings* públicos han venido actuando como prestadores de servicios a sus empresas y como ámbito intermedio en la toma de decisiones, es decir, como mediadores entre la dirección de cada empresa y el Estado o ciertos ministerios.

## **2. El mercado pone condiciones al Estado**

Entre 1985 y 1994, las empresas estatales han costado 23 billones de pesetas a la Hacienda Pública, si consideramos conjuntamente las transferencias de capital, las subvenciones y las ayudas industriales. Por término medio, las pérdidas anuales ascienden a 484.000 millones de pesetas; las transferencias de capital, a 645.000 millones; las subvenciones de explotación, a 734.000 millones; y las ayudas en concepto de política industrial, a 433.000 millones. La cantidad anual dedicada a las empresas públicas supuso una cifra muy cercana al 3% del PIB.

Así, las empresas estatales no financieras perdieron un total de 206.000 millones en 1991. En 1992, la cantidad se dobló hasta superar los 400.000 millones (tabla 3). El empeoramiento se debió, sin duda, a la crisis económica, que se agudizó en 1992 con respecto a 1991, pero a partir de ese momento no se apreciaron mejorías hasta 1995. La propia estructura sectorial del aparato productivo público lo hace especialmente sensible a las crisis. Pero, además, estas empresas no logran enjugar las pérdidas de los años de recesión en los años de buena coyuntura económica. Al menos, eso es lo que ha ocurrido en la década de los ochenta y los noventa. No sólo no se obtienen beneficios en las fases alcistas, sino que incluso se sufren pérdidas. Se debe matizar, no obstante, que muchas de las empresas públicas ganan dinero en las buenas coyunturas económicas, aunque no todas.

Tabla 4 – Evolución comparada de la masa salarial bruta en las empresas privadas y públicas. En porcentajes. 1988-1994

Masa salarial bruta	Variación 1988/1989			Variación 1992/1993			Variación 1993/1994					
	Empresas privadas	Empresas públicas		Empresas privadas	Empresas públicas		Empresas privadas	Empresas públicas				
		Total	Estata-les y locales		Total	Estata-les y locales		Total	Estata-les y locales			
<b>Retribuciones garantizadas</b>												
Sueldo base	8,4	8,8	9,0	5,8	6,9	5,0	4,9	6,3	3,4	4,5	4,5	4,3
Complementos carácter fijo	9,2	13,1	13,6	6,7	6,3	4,8	4,6	6,1	14,8	17,1	18,8	6,5
Complemento de antigüedad	7,9	5,9	5,9	4,8	8,9	9,5	9,7	7,3	7,9	6,9	6,8	7,6
<b>Retribuciones variables</b>												
Complemento productividad	12,2	7,3	7,4	6,0	7,8	2,9	2,7	7,3	-1,1	7,3	6,9	7,7
Complemento asistencia	9,4	2,7	1,8	10,7	7,3	7,8	5,0	15,1	9,6	2,5	0,8	5,0
Otros pluses	3,0	-1,6	-1,9	5,2	5,0	-5,9	-5,6	-7,3	-0,3	-11,1	-14,2	9,7
Horas extras	8,4	10,0	10,2	1,8	-15,1	-12,0	-11,1	-18,9	-33,4	-5,1	-7,1	7,4
<b>Otros conceptos</b>												
Ventajas sociales	0,9	9,9	10,1	3,7	3,2	20,5	20,9	20,9	-3,6	-3,4	-3,1	-3,6
Seguridad Social	7,2	5,8	5,6	8,6	12,6	11,5	11,3	14,5	4,0	3,9	3,9	3,6
<b>Total masa salarial bruta</b>	7,9	7,7	7,7	6,5	7,7	6,1	6,6	7,4	4,0	4,1	4,0	5,0

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda. La negociación colectiva en las grandes empresas, varios años.

Las transferencias de capital engloban los gastos efectuados por el Estado sin contrapartida directa por parte del agente receptor, que las destina a la financiación de operaciones de capital. La media anual supera –como se ha dicho– los 600.000 millones de pesetas. La necesidad de las transferencias de capital se explica principalmente por la altísima deuda financiera de las empresas públicas. Entre 1991 y 1992, los gastos de capital de las empresas no financieras pasaron de 614.000 a 727.000 millones. La carga financiera aumentó, por tanto, en un 18%, frente a un crecimiento del valor de la producción del 8%.

Las subvenciones de explotación están destinadas a los productores de bienes y servicios para el mercado. Su fin es regular los precios o permitir una remuneración suficiente, o más elevada, de los factores productivos (por ejemplo, del trabajo). Las ayudas en concepto de política industrial tienen que ver tanto con las nuevas inversiones como con la función social de las empresas públicas.

Una de las acusaciones más graves que se vienen haciendo a la empresa pública –y que está relacionada con el actual espíritu privatizador– es la incapacidad del Estado como empresario para resistir las presiones de los trabajadores. Los costes laborales son entre un 15% y un 20% más altos en el sector público que en el privado, según datos del Ministerio de Economía y Hacienda. Estas diferencias se derivan en buena parte de los beneficios salariales a largo plazo que reporta la alta seguridad en el empleo (tabla 4).

Las ventajas sociales en las grandes empresas públicas, por ejemplo, crecieron un 20,5% de 1992 a 1993, frente al 3,2% en las grandes empresas privadas en el mismo período. En cambio, los indicadores ligados a la productividad o a la asistencia al puesto de trabajo aumentaron mucho más en las empresas privadas. Así, mientras el complemento de productividad creció un 7,8% en estas últimas, en las empresas públicas se incrementó sólo en un 2,9%. Los datos de 1994 parecen corregir, e incluso invertir, esta tendencia: respecto a las ventajas sociales, se igualaron prácticamente los resultados, al bajar en un –3,4% en las públicas, frente a un –3,6% en las privadas; en relación con el complemento de productividad, bajó un –1,1% en las empresas privadas y subió un 7,3% en las públicas.

El contenido y la forma de la negociación colectiva son totalmente diferentes en estos dos ámbitos. En los últimos años, las subidas salariales han sido menores en las empresas públicas que en las privadas. La causa está, probablemente, en que las primeras tienen, en general, pérdidas y en que los salarios son más elevados. Aun así, el contenido

de la negociación y la forma en que se llega a los acuerdos muestran grandes diferencias entre unas y otras. Estas disparidades se fundamentan en la elevada seguridad –casi funcionarial– de los trabajadores del sector productivo estatal, en la mayor fortaleza de los sindicatos y en la debilidad negociadora del Estado y de los directivos de las empresas públicas.

La negociación colectiva resulta mucho más conflictiva en el sector público (tabla 5). En 1994, por ejemplo, se perdieron 4,1 horas anuales por empleado en huelgas en las grandes empresas públicas frente a sólo 1,2 horas en las grandes empresas privadas. En ese año fueron particularmente conflictivos los subsectores públicos «Transportes y comunicaciones» y «Metal, electrónica y mecánica de precisión», con 5,8 y 5,7 horas perdidas por empleado, respectivamente. Para entender la fortaleza de los trabajadores del sector público productivo en las negociaciones, al carácter cuasi-funcionario de una gran parte de ellos hay que añadir la situación estratégica de muchas de las empresas públicas, por ejemplo, las de transportes y comunicaciones. Si bien ha bajado en los últimos años, la conflictividad es todavía muy elevada en el sector público, comparativamente hablando.

**Tabla 5 – Conflictividad en la negociación colectiva de las empresas públicas y privadas. 1989-1994**

Tipos y sectores de empresas	Horas perdidas (en miles)		% horas perdidas/ jornada pactada		Horas perdidas por empleado	
	1989	1994	1989	1994	1989	1994
Empresa privada	1.183	562	1,2	0,1	2,1	1,2
Empresa pública	3.194	1.371	15,2	0,1	8,7	4,1
Estatales	3.021	1.281	17,5	0,1	8,8	4,4
Regionales/locales	172	90	4,5	0,0	7,8	2,0
<b>Sectores empresa pública</b>						
Energía y agua	118	25	0,1	0,0	2,5	0,6
Minería, siderurgia e industria química	228	0	0,5	0,0	7,8	0,0
Metal, electrónica y mecánica de precisión	208	263	0,3	0,3	4,8	5,7
Otras industrias manufactureras	36	56	0,1	0,3	1,9	4,8
Construcción	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comercio y hostelería	48	0	0,2	0,0	3,9	0,0
Transportes y comunicaciones	2.548	997	0,8	0,3	13,9	5,8
Instituciones financieras y seguros	0	30	0,0	0,0	0,0	0,8
Otros servicios	6	1	0,0	0,0	0,4	0,0

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

La rigidez de las plantillas es notablemente superior en la empresa pública. Consecuentemente, es también más elevada la antigüedad de los trabajadores. La empresa pública tiene serias dificultades para proceder a ajustes de plantilla en caso de crisis. Entre 1989 y 1994 –sobre todo en 1990 y 1993–, y en las empresas con más de 200 trabajadores, las empresas productivas del sector privado ajustaron a la baja sus plantillas en un 16,29% (tabla 6). Ese ajuste sólo superó ligeramente el 10% en el sector público, a pesar de que las pérdidas eran en este caso mucho más elevadas. No obstante, como podemos apreciar en el gráfico 2, la destrucción de empleo es mucho más moderada en las empresas privadas que en las públicas desde 1991.

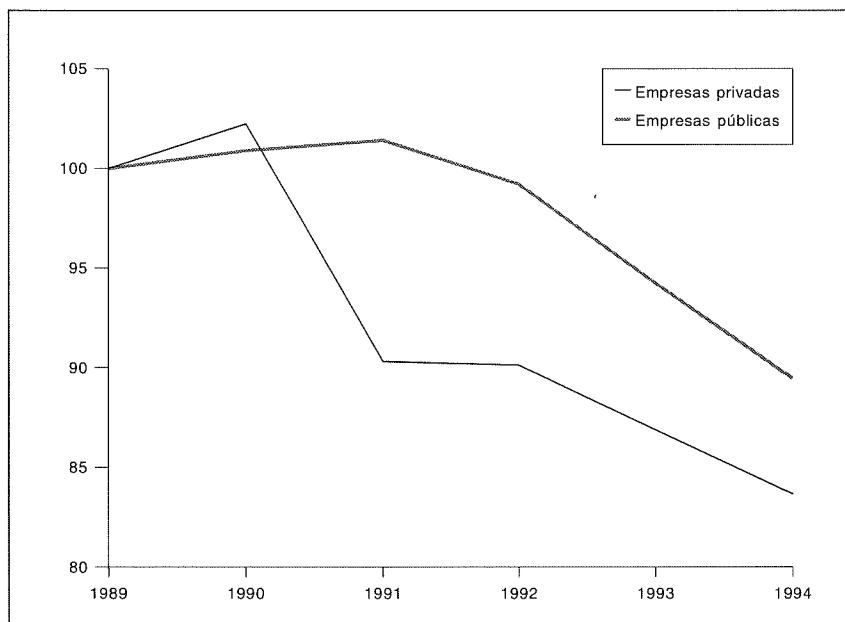
En la tabla 7 puede comprobarse la diferencia entre las empresas públicas y privadas en cuanto a la modalidad de las contrataciones. Hay más contratos temporales en la empresa privada. Esto explica su mayor facilidad y anticipación en el ajuste de plantillas, tal como aparece reflejado claramente en el gráfico 2.

**Tabla 6 – Evolución de la plantilla media por empresa. 1989-1994**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	% variación 1989-1994
Empresa privada	1.114	1.139	1.006	1.004	968	932	-16,29
Empresa pública	3.450	3.481	3.499	3.423	3.243	3.086	-10,54
<b>Sectores empresa pública</b>							
Energía y agua	2.592	2.545	2.267	2.175	1.959	1.833	-29,29
Minería, siderurgia e industria química	3.099	2.947	1.119	1.080	793	724	-76,64
Metal, electrónica y mecánica de precisión	3.972	3.699	4.358	4.209	3.963	3.307	-16,74
Otras industrias manufactureras	2.570	2.574	2.185	2.152	2.101	1.951	-24,11
Construcción	719	733	2.990	2.304	2.512	2.746	282,19
Comercio y hostelería	3.031	2.877	1.728	1.774	1.750	1.789	-40,99
Transportes y comunicaciones	5.198	5.301	5.427	5.337	5.054	4.951	-4,75
Instituciones financieras y seguros	1.548	1.774	1.941	2.095	2.075	2.053	32,64
Otros servicios	2.727	2.948	3.062	2.641	2.544	2.430	-10,90

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

Gráfico 2 – Evolución de la plantilla media por empresa. En números índice (1989=100). 1989-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

Tabla 7 – Contratación temporal por sectores y por tipos de empresas (\*). 1993-1994

Sector o tipo de empresa	Variación porcentual sobre 1993	Porcentaje plantilla	
		1993	1994
Empresas privadas	-4,8	16,1	15,8
Españolas	-3,0	19,4	18,9
Extranjeras	-10,7	10,6	10,3
Empresas públicas	-19,4	3,8	3,2
Estatales	-17,8	2,9	2,5
Regionales/locales	-22,6	10,3	7,8

(\*) Contratos temporales a 30 de junio.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas en 1994, 1995*.

### **3. Naturaleza especial de la empresa pública dentro de la gran empresa**

Muchos de los problemas de las empresas públicas proceden de que están muy burocratizadas y tienen una elevada conflictividad laboral. Estos elementos, típicos de toda empresa de gran tamaño, se acentúan por el carácter público de las primeras.

La burocratización, entendida como división del trabajo o especialización, con definición nítida de derechos y deberes, con una cadena jerárquica de mando rígida y con una elevada formalización de las relaciones interpersonales a nivel individual y colectivo, alcanza un alto grado en la empresa pública. El Estado ha regulado tradicionalmente la vida de las empresas públicas con una gran minuciosidad. Les ha aplicado los principios básicos del Derecho Público, pues considera que el manejo de los bienes de una empresa pública es el manejo de bienes «públicos»<sup>5</sup>. Sin embargo, y a pesar de una mayor regulación de las relaciones en el sector público empresarial, muchas empresas públicas han de desarrollar mecanismos sutiles y específicos de flexibilidad. Esto se debe a que los objetivos de la empresa pública son mucho más ambiguos que los de la empresa privada<sup>6</sup>.

En la fijación de objetivos para la empresa pública intervienen varios agentes con intereses diversos: el Gobierno, uno o varios ministros, funcionarios, el *holding* público al que pertenezca la empresa y los directivos de la misma. Estos últimos, a su vez, no forman un grupo homogéneo, sino que pueden subdividirse principalmente en dos grupos. Por un lado, los altos directivos, que pretenden hacer carrera política o «empresarial» dentro del sector público; su posición en cualquier empresa es un paso –a ser posible muy breve– para alcanzar un puesto más elevado en el Estado. Por otra parte, los directivos me-

---

<sup>5</sup> Véase Ariño Ortiz, G., *¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la Historia o la antítesis del Estado de Derecho*, Fundación BBV, Bilbao, 1994, p. 9 y ss.

<sup>6</sup> Sobre la organización y comportamientos en la empresa pública en contraste con la empresa privada pueden consultarse, por citar sólo algunos ejemplos de la extensa literatura sobre este tema, las siguientes obras: Fernández, Z., «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *El estado en la economía española*, Civitas, Madrid, 1994; Serrano Sanz, J. M., «El papel del Estado en la economía: líneas actuales de investigación», en Velarde, J., García Delgado, J.L. y Pedreño, A. (eds.), *op. cit.*; Ferner, A., *Governments, Managers and Industrial Relations in Public Enterprises and their Political Environment*, Basil Blackwell, Oxford, 1988; o Kamerman, S. B. y Kahn, A. J., *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

dios, para los que la carrera profesional se centra en la empresa en la que trabajan. Esta multiplicidad de «autoridades» sobre la empresa da a la dirección cierta dosis de flexibilidad.

La dirección se puede sentir muy «responsable» porque está manejando fondos o propiedades públicas, pero también puede atribuir fácilmente a otras instancias los fracasos o el incumplimiento de los objetivos. Esta tendencia a descargarse de responsabilidades tiene su reflejo en la alta propensión a la creación de comités para decidir casi cualquier tema o solucionar cualquier problema<sup>7</sup>. Pareciera que al mismo tiempo que empresas muy burocráticas son también empresas «aburocráticas». El conjunto de normas en las empresas públicas es mucho más amplio que en las grandes empresas privadas. También es cierto que un exceso de ellas vuelve inútiles las normas, porque siempre se puede encontrar una que justifique «casi» cualquier comportamiento<sup>8</sup>. Esta «extraña flexibilidad» es la reacción lógica –y apropiada– a la ambigüedad de objetivos de la empresa pública, que se funda esencialmente en su doble función: empresa, por un lado, y agente social e instrumento en manos del Estado, por otro.

Esta «extraña flexibilidad» de la empresa pública no alcanza, sin embargo, el ámbito de la iniciativa o el de la innovación. Es una empresa puramente reactiva ante la presión del contexto o de los agentes externos. Difícilmente «prevé», aunque sí «vea».

Dirigir empresarialmente es mucho más difícil en el sector productivo público que en el privado. Las autoridades tutelares –poderes públicos– intervienen en casi todos los procesos de toma de decisiones. A menudo se fijan los tipos o gamas de productos, los precios, la lista de proveedores o de compradores, el emplazamiento de sus locales o plantas productivas, la política social a seguir con los trabajadores, la política de formación interna o la de empleo. Muchas veces la empresa pública no puede competir con la privada; otras veces goza de claras ventajas comparativas, verdaderos agravios incluso. En las relaciones industriales, resulta mucho más eficaz para los sindicatos negociar con la autoridad tutelar que con la dirección de la empresa.

La «relación de agencia» –entre propiedad o accionariado y dirección o control– tiene características especiales en la empresa pública. En la empresa privada, dicha relación se fundamenta en los datos del

---

<sup>7</sup> Véase Fernández, Z., «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *op. cit.*

<sup>8</sup> Véase De Soto, H., *The Other Path*, Basil Blackwell, Londres, 1992.

mercado: las acciones bajan o suben, hay pérdidas o ganancias, la empresa puede quebrar y desaparecer. En la empresa pública, esa relación es esencialmente de tutelaje; el mercado tiene en ella un papel mínimo<sup>9</sup>. La relación se basa simplemente en un conjunto de controles que impone el «tutor» público.

La «relación de agencia» en el sector productivo estatal se complica porque el «tutor» –la autoridad política– tiene una relación particular con los electores. Se podría decir que los propietarios de una empresa pública son los electores, los únicos capacitados para escoger al «tutor». Naturalmente, el elector-accionista no ejerce un control real sobre las empresas públicas; su papel es absolutamente baladí. Pero el «tutor» depende electoralmente de ellos y esta dependencia será tenida en cuenta. La autoridad política acentuará el carácter político de la empresa pública y la utilizará en su función redistributiva. El objetivo del «tutor» de la empresa pública no es el propósito maximizador del accionista de la empresa privada. Los políticos no obtienen beneficios –al menos a corto y medio plazo– de la buena marcha económica de las empresas públicas. En cambio, sí pueden conseguir resultados electorales positivos acentuando la función redistributiva del sector público. La autoridad tutelar no maximiza el valor económico de la empresa, sino su valor político<sup>10</sup>.

Al mismo tiempo, la posibilidad real de privatización es una fuente de poder para el directivo respecto al «tutor» y a los propios empleados. El directivo necesita, ante una situación de privatización –aunque no afecte a la propia empresa–, comportarse «empresarialmente», porque el mercado «puede» juzgar sus acciones. Así, exige la liberalización de los controles «políticos» o propios del Derecho Público al «tutor» y el abandono de la rigidez en la organización del trabajo al empleado. El mercado se alza como juez –o posible juez– de su éxito como directivo. Sin ninguna duda, el sistema de mercado dará ventaja al empresario sobre los trabajadores y el «tutor-propietario».

La empresa pública se caracteriza, por tanto, por una especial «relación de agencia», por una rigurosa burocratización y por la confusión de objetivos. Además, la excesiva burocratización y la confusión de objetivos facilitan una flexibilidad mayor de la dirección. Esta fle-

---

<sup>9</sup> Véase Raymond, J. L. y González-Páramo, J. M., «El papel de la empresa pública», *Papeles de Economía Española*, n. 38, 1989, p. 22-23.

<sup>10</sup> Véase Fernández, Z., «Comportamiento y eficiencia en la empresa pública», en Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *op. cit.*, p. 109 y ss.

xibilidad dota al directivo de capacidad de decisión, pero no supone especiales ventajas para la innovación activa. Sólo capacita para la reacción a las presiones del contexto externo.

No obstante, la característica diferenciadora más importante de la empresa pública es la práctica imposibilidad de quiebra. El Estado, las transferencias de capital y las subvenciones de explotación, además de otras ayudas, son una garantía muy poderosa. La quiebra de una gran empresa privada es también muy difícil por la cantidad de recursos políticos de que dispone. Cada vez es más frecuente que sus directivos acudan a los pasillos del Estado para recibir ayudas. Pero, aun así, hay diferencia. La empresa pública es mucho más segura y de ahí dimana el carácter cuasi-funcionario y las ventajas especiales de muchos de sus empleados frente a los trabajadores del sector privado. Esto significa, de nuevo, que la empresa pública no está gobernada por el mercado. Si una empresa pública no se cierra aunque el Estado tenga que pagar la mitad de los costes de producción –como ocurre con algunas empresas públicas españolas–, es absolutamente invulnerable al mercado.

#### **4. La estrategia «empresarial» del sector público**

La privatización es una respuesta a los problemas de ineficiencia –en términos estrictamente económicos– de la empresa pública. Significa que esa empresa «puede» quebrar, que se somete al mercado, que la relación pública de agencia se torna en relación privada, que los objetivos dejan en parte de ser confusos. Sin embargo, el Estado está intentando paralelamente otras respuestas posibles para alcanzar los mismos objetivos. Esas «otras respuestas» podrían ser calificadas como «privatización de la gestión», porque la propiedad sigue siendo pública.

En 1992, el Gobierno dividió el *holding* público del INI en dos subgrupos mediante la creación de Téneo. Las empresas públicas consideradas económicamente viables se agruparon en INI-Téneo. El resto de las empresas –las que se juzgó que tenían problemas más graves de viabilidad– permanecieron directamente vinculadas al INI (cuadro 1 de Indicadores). INI-Téneo debía autofinanciarse –es decir, competir en el mercado sin ventajas especiales– y no recurrir de nuevo al erario público. Entre las empresas directamente dependientes del INI, por el contrario, estaban aquellas que podían seguir percibiendo ayudas públicas de acuerdo con la normativa de la Comisión Europea.

La finalidad de la creación de un *subholding* como Téneo era, además de la autofinanciación, la prestación de servicios a las empresas integradas en él: recursos humanos, tecnológicos, jurídicos, de comercialización y, naturalmente, financieros. Se pretendía crear alianzas estratégicas y formar grupos de empresas españolas con una dimensión internacional.

El problema de cualquier *holding* público en el que las empresas integradas son financieramente solidarias es el sustancioso premio que se da a las empresas más ineficaces o que tienen mayores pérdidas. Éstas reciben fondos financieros procedentes de las empresas con beneficios. Esta situación puede darse también en los *holdings* privados. Sin embargo, en el sector privado hay una tendencia creciente a conceder responsabilidad económica a las subunidades de la empresa o del grupo de empresas. Este proceso de responsabilización recibe el nombre de «filialización». La cuestión es saber si esto ocurre también en el sector público o, por el contrario, sólo se «maquillan» las ayudas públicas a las empresas con pérdidas mediante las «transferencias» internas dentro del *holding* o grupo. Esto último perjudicaría «injustamente» a las empresas públicas más rentables.

Las empresas públicas suelen ser grandes y disponen a menudo, por sí mismas, de esos servicios que puede prestarle la cabecera del *holding*. Probablemente el mejor servicio de Téneo a sus empresas ha sido facilitar contactos y relaciones estratégicas con otras entidades, nacionales y extranjeras, para la conformación de grupos y alianzas. Se trata de un proceso de concentración, iniciado a raíz de las privatizaciones.

Paralelamente a esta experiencia, se han intentado –y continúan intentándose– otras políticas. En general, se han «desfuncionarizado» las plantillas, básicamente mediante el uso de las modalidades de contratos temporales, la «filialización» de empresas y la subcontratación de actividades productivas. En cambio, apenas se han tocado los derechos de los trabajadores fijos de plantilla, salvo que hayan sido afectados por la legislación. La empresa pública ha recurrido menos a las contrataciones temporales que la privada debido a que es mucho más difícil ajustar las plantillas públicas a la baja en momentos de crisis. Pero puede afirmarse que la «temporalización» de plantillas ha tenido el mismo ímpetu en ambos sectores.

Como ya dijimos al comentar los datos de la tabla 6 y el gráfico 2, los ajustes de plantilla parecen realizarse con más facilidad en los úl-

timos dos años, aunque muy a menudo tras duros conflictos. Así, por ejemplo, la dirección de Santa Bárbara ha logrado un acuerdo con los sindicatos para reducir un tercio de los 3.100 trabajadores con que contaba a finales de 1994. Renfe ha acordado otro ajuste de este tipo y rebajará su plantilla en más de 5.000 trabajadores (de los 41.000 empleos actuales). La Corporación Siderúrgica Integral (CSI) reducirá, según las previsiones, los 27.000 trabajadores actuales a casi la mitad en los próximos años. En otras empresas –CASA o Bazán– se ha utilizado también la regulación rotativa de empleo. También en Iberia y en los astilleros públicos se producirán ajustes.

Los ajustes de plantilla se realizan en general por procedimientos pacíficos: jubilaciones, jubilaciones anticipadas o despidos con fuertes indemnizaciones. En algunos casos, como ocurre en Santa Bárbara, el acuerdo de ajuste implica la recolocación de los trabajadores despedidos en empresas de nueva creación. Esta empresa participa en varias pequeñas *joint ventures* (empresas con riesgo compartido) donde se recoloca a una parte de los trabajadores despedidos.

La subcontratación de actividades productivas o de servicios es también un hecho muy extendido entre las empresas públicas. La subcontratación dota de flexibilidad a estructuras productivas rígidas. Los ajustes de producción o de personal pueden realizarse mediante la reducción de las subcontratas.

Merece una especial mención la ya citada práctica de *filialización* o creación de empresas dependientes de la empresa matriz. Muy conocidos son los casos de Telefónica y de Iberia y de sus respectivas filiales Sintel y Viva Air. Son sólo un par de ejemplos representativos de un proceso que afecta a muchas empresas públicas y que ha supuesto la creación de un gran número de filiales. Un doble propósito guía este procedimiento:

- Dotar de la flexibilidad necesaria a unas empresas matrices muy rígidas en sus plantillas; en esto coincide con las subcontratas.
- Conseguir que determinados ámbitos de una empresa se responsabilicen de su actividad.

Estos propósitos y métodos están también presentes en las grandes empresas privadas.

Las filiales de las empresas públicas logran a menudo un *status* de «empresa pública» prácticamente equivalente al de la matriz. Apenas hay diferencia en la seguridad laboral de que disfrutaban –o parecían disfrutar antes de los problemas actuales– los trabajadores de Sintel

con respecto a los de Telefónica o los pilotos de Viva Air con respecto a los de Iberia. Sin embargo, las filiales no están sujetas a los mismos –y rígidos– controles estatales que afectan a las matrices. Por tanto, lo que la empresa matriz no puede hacer legalmente lo hace una filial. En este sentido, las filiales suponen una mayor flexibilidad para la matriz.

Las *joint ventures* son una práctica reciente, pero muy intensa, de muchas empresas públicas españolas. El propósito de las *joint ventures*, sobre todo con empresas extranjeras, es la captación de tecnología avanzada, la entrada en nuevos mercados y la especialización. Muchas de las más renombradas empresas públicas españolas siguen esta política con verdadera pasión, como alternativa a la fusión o a la integración en un *holding*. Tabacalera e Intabex –multinacional del sector del tabaco– constituyeron una empresa conjunta para el aprovisionamiento y comercialización de tabaco en rama a finales de 1994. Telefónica Internacional (TISA), filial de Telefónica, ha entrado en el accionariado de compañías de varios países latinoamericanos, como Bolivia, a través de *joint ventures* con grupos locales.

Santa Bárbara –ya se ha mencionado– participa en varias *joint ventures* de pequeña entidad. En colaboración con CASA, constituyó ICSA, que fabrica los paneles de los vagones del Talgo y postes eléctricos de fibra de vidrio. Al mismo tiempo, ha creado otras empresas junto a la alemana DASA (del sector aeronáutico) o la americana Pratt&Whitney para el mantenimiento de motores de aviación. Con una empresa italiana ha constituido Surgiclinic Plus para fabricar equipos clínicos. CASA participa con varias empresas europeas en el proyecto Eurofighter, un nuevo avión de combate, y con Samsung en otros proyectos en Indonesia y Corea. Casi todas las empresas públicas españolas están inmersas en esta estrategia que, además, es parte de un proceso de diversificación productiva y de servicios.

La internacionalización de actividades está muy ligada a la práctica de las *joint ventures*, pero es también independiente de ésta. Endesa ha penetrado en Portugal, Francia, Marruecos, Colombia, Italia, Puerto Rico, Venezuela, Perú, República Dominicana, Argentina y en casi todos los países centroamericanos. También es muy conocida la política de internacionalización de Repsol. Lo mismo podría decirse de Telefónica, con su debatida, pero exitosa, entrada en el mercado de telecomunicaciones de Perú. O el caso de Tabacalera con la toma de Tabacos de Filipinas, los posteriores acuerdos para la producción de tabaco en Cuba o su más reciente introducción en los mercados norteamericano, polaco y francés.

En muchos casos, la diversificación de actividades responde a la decadencia de los mercados tradicionales de las empresas públicas. Un ejemplo llamativo es el de las empresas del sector de defensa, como las ya mencionadas CASA, Santa Bárbara o Bazán. Tabacalera ha respondido también al relativo estancamiento de las ventas en España con su inmersión en el sector alimentario. Endesa ha entrado, por ejemplo, en Aguas de Barcelona y en las telecomunicaciones (en la telefonía móvil, por su participación en Airtel, y en radiobúsqueda, a través de su participación en Secomtel). La Red de Paradores Nacionales sigue una política de diversificación de actividades, aunque siempre dentro del sector hotelero. Busca ahora una mayor especialización en turismo cultural y ecológico.

Otra estrategia para lograr la «empresarialización» del sector público se ha basado en la reestructuración organizativa. A mediados de 1995, el Ministerio de Industria y Energía presentó un plan de privatización de empresas públicas y una reestructuración del sector público estatal. Las líneas de dicha reestructuración –aplicadas el 1 de agosto– son:

— Supresión del Instituto Nacional de Industria y del Instituto Nacional de Hidrocarburos, dos de los tres *holdings* empresariales del Estado.

— Creación de una sociedad estatal de cartera con las acciones de Téneo y Repsol: la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Esta nueva sociedad asumirá la deuda histórica del INI, unos 700.000 millones de pesetas. Según las previsiones ministeriales, esta sociedad daría beneficios una vez solucionado el problema de capitalización de Iberia y las privatizaciones de Inespal y Auxini. La deuda del INI se pagaría mediante los dividendos y las desinversiones (privatizaciones).

— Creación de la Agencia Industrial del Estado (AIE), compuesta esencialmente por las empresas públicas del sector naval (astilleros), por las empresas mineras, la Corporación Siderúrgica Integral y Santa Bárbara. La AIE no tendrá capacidad de endeudamiento. Las pérdidas del grupo previstas para 1995 ascienden a 150.000 millones (con Hunosa, Aesa y Santa Bárbara como los casos más graves).

Los sindicatos acusaron al ministerio de integrar las empresas más débiles del sector público o «empresas maduras» (de sectores en decadencia) en la Agencia Industrial del Estado con el fin de practicar reestructuraciones muy duras, como se ha «pretendido» en el caso de los astilleros.

#### **4.1 La estrategia empresarial y la política de la Comisión Europea**

La política de la Unión Europea, en contra de las subvenciones estatales a las empresas públicas, puede ser a largo plazo el arma más poderosa para la «empresarialización» del sector público productivo. La Unión Europea prohíbe, como principio general, las ayudas estatales a todo tipo de empresas; las más afectadas son las públicas. Pero las artimañas de los países miembros –España no es una excepción– pueden neutralizar dicha política. La Comisión admite la posibilidad de esas ayudas si:

- Forman parte de un programa global de reestructuración.
- Son únicas, es decir, se dan sólo una vez durante la vigencia del programa de reestructuración.
- No financian un aumento de la capacidad productiva de la empresa. En todo caso, las ayudas deberían financiar una reducción de dicha capacidad.
- El gobierno que concede la ayuda renuncia a interferir, por razones extracomerciales, en la gestión de la compañía.
- Se ajustan estrictamente a las necesidades de la reestructuración: no deben ser desproporcionadas.
- La empresa beneficiaria no las utiliza para tomar participaciones en la propiedad de otras compañías.
- No distorsionan la competencia en el sector ni alteran la relación de capacidades productivas entre las empresas del sector. Si la alteran, debe ser siempre en perjuicio de la empresa subvencionada.

A finales de 1994, el Tribunal Europeo de Luxemburgo ya condenó a tres empresas públicas españolas (Intelhorce, Imepiel y Merco) a devolver los 19.000 millones de pesetas que el Estado español les había concedido en subvenciones o ayudas. El Tribunal Europeo dio la razón a varias empresas extranjeras que denunciaron que dichas ayudas alteraban los intercambios comerciales entre los países miembros, porque «trasladaban» el paro de un país a otro. El Tribunal argumentó que las subvenciones distorsionaban la competencia en los diversos sectores económicos en el ámbito europeo.

Este tribunal admite que dichas subvenciones puedan otorgarse si ocurre una catástrofe natural, tienen un carácter social (subvención a las compras por parte de los consumidores), están en el marco de las políticas de ayuda a regiones deprimidas o promocionan un proyecto de interés europeo.

La efectividad de esta legislación europea es relativa. Puede ser evitada en algunos casos, pero está siendo bastante eficaz en general, porque entorpece realmente las ayudas estatales a las empresas, sobre todo a las públicas.

#### *4.2 Iberia: la difícil búsqueda de ayudas públicas*

El caso de Iberia en 1994-1995 es paradigmático tanto de la eficacia de la política europea en materia de ayudas públicas a las empresas como de la forma en que puede incumplirse.

A finales de 1994, la compañía aérea española de bandera estaba a punto de entrar en quiebra técnica. El capital de la sociedad, que ascendía a 213.000 millones en 1992 (tras una ayuda estatal de 120.000 millones autorizada por Bruselas ese mismo año), había sido consumido por las pérdidas acumuladas en los siguientes años. El capital de la empresa no superaba los 69.000 millones. Según la Ley de Sociedades Anónimas, Iberia estaba ya en quiebra, pues los fondos propios no pueden ser inferiores a los dos tercios del capital. En 1992, cuando Iberia obtuvo la ayuda de 120.000 millones autorizada por la Comisión Europea, la empresa española se comprometió a no solicitar otra ayuda antes del 1 de enero de 1997. Pero con 420.000 millones de deuda financiera y unas pérdidas acumuladas de 210.000 millones desde 1990, la única salvación parecía ser obtener una nueva ayuda estatal (ampliación de capital) de 130.000 millones de pesetas.

Desde 1990, con la entrada en el capital de Aerolíneas Argentinas, Iberia estaba en un proceso de expansión que le llevaría en los años siguientes a la compra de otras compañías latinoamericanas como VIASA (Venezuela) o Ladeco (Chile). Este expansionismo no iba contra las condiciones que la Comisión Europea había puesto para conceder una ayuda de 120.000 millones a Iberia en 1992. Tales condiciones indicaban que no se debían tomar participaciones en otras compañías «europeas». No obstante, en ciertos sectores de la Comisión (particularmente en el sector ligado a los comisarios Leon Brittan y Karel Van Miert) se interpretaba dicho expansionismo como contrario al espíritu del acuerdo: se habría utilizado una parte de la ayuda para aumentar la capacidad productiva tomando participación –y control– en otras compañías aéreas, aunque no europeas. El Comisario europeo de la Competencia (Karel Van Miert) argumentaba que no procedía la concesión de nuevas ayu-

das, puesto que Iberia había incumplido varios de sus compromisos (no solicitar más ayudas hasta 1997 y no tomar participaciones en otras empresas).

La diplomacia española utilizó todos sus resortes, incluida la influencia de los comisarios españoles y el supuesto agravio comparativo que suponía la reciente autorización de ayudas para Air France (20.000 millones de francos), Olympic Airways (1.900 millones de francos) y otras compañías. Es obvio que el cumplimiento de la política europea encuentra resistencias allí donde hay grandes empresas con problemas y que la postura del Gobierno español y de Iberia no es una excepción.

Mientras tanto, la dirección de la empresa y el Ministerio de Industria y Energía intentaban a toda costa lograr un acuerdo de viabilidad con los trabajadores que pudiera presentarse en Bruselas para que se permitiera la ampliación de capital. El plan propuesto por la dirección de la empresa y por el ministerio incluía un recorte de plantilla de 2.120 trabajadores, una reducción de costes de más de 45.000 millones anuales, una disminución de la capacidad productiva mediante la venta de participaciones de la empresa en Aerolíneas Argentinas, VIASA y Ladeco y el abandono de sus actividades de *handling* y *catering*.

La reducción de costes se fundaba sobre todo en el recorte de los salarios nominales de todos los trabajadores en un 15%. La reacción de los sindicatos de la compañía, muy divididos y, en algunos casos, muy corporativistas, fue dura. Se inició una cadena de huelgas que puso a la compañía en una situación extremadamente apurada desde el punto de vista económico y negociador ante la Comisión.

En 1994, el comisario español Marcelino Oreja había logrado que la Comisión Europea admitiera una excepción al principio según el cual las ayudas estatales a empresas debían concederse sólo «por una y última vez». Convenció a la Comisión de que tal principio no debía regir en el caso de que existieran «circunstancias imprevisibles» que afectaran negativamente a una empresa. Persuadió a la Comisión de que la Guerra del Golfo o las devaluaciones de la moneda nacional debían interpretarse como «circunstancias imprevisibles».

En el caso de Iberia –es obvio que el comisario español tenía muy presente la situación de la compañía española– debían entenderse además como «circunstancias imprevisibles» los problemas surgidos en el proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas. El Gobierno argentino, tras la entrada de Iberia en Aerolíneas, tomó unilateral-

mente la decisión de liberalizar el mercado aéreo interno. Esta medida suponía un cambio de las condiciones de privatización de la empresa argentina que afectó negativamente a Iberia.

Tras lograr un acuerdo con el sindicato de pilotos de Iberia, en el que se modificó sustancialmente la «dura» propuesta inicial de la empresa y del ministerio, se llegó también a un compromiso con los sindicatos representativos de los trabajadores de tierra. Se aceptaba un recorte salarial lineal de ocho puntos porcentuales. El acuerdo incluía también la venta de una parte de las participaciones de Iberia en compañías latinoamericanas y la oferta de acciones de la empresa a los empleados para compensar la reducción salarial. Los sindicatos aceptaron también una reducción moderada de la plantilla de forma no traumática. Además, se reintegraban en Iberia algunos servicios prestados por las empresas filiales –especialmente las líneas regulares de Viva Air, que quedaría reducida al servicio de *charters*–.

Iberia, con el plan de viabilidad acordado con los pilotos y extendido al resto de los trabajadores en lo que se refería a las condiciones de trabajo, se presentó en Bruselas con el fin de obtener la aprobación para ampliar el capital.

Argumentaba la empresa que:

— Una parte de las ayudas tenían un carácter social evidente: pago de despidos.

— La Guerra del Golfo, la devaluación de la peseta y la especialmente dura recesión económica en España eran hechos imprevisibles con importantes efectos negativos.

— Iberia reduciría su capacidad y, por lo tanto, la ayuda no distorsionaría los mercados en su favor.

— Iberia no pedía un trato especial. Solicitaba lo que otras compañías ya habían solicitado y obtenido.

Se afirmaba, además, que las ayudas no provendrían del Estado, sino de Téneo, accionista mayoritario de la empresa, y que este grupo no tenía acceso a las ayudas estatales. El Estado planeaba destinar a Iberia lo obtenido de la privatización de un importante paquete de acciones públicas de Endesa, una de las pocas empresas públicas verdaderamente rentables, aunque en un mercado muy regulado y cuasi-monopolístico.

Pero casi al mismo tiempo que se argumenta esto ante Bruselas, Iberia anunció que bajaría las tarifas en varias líneas para responder a la competencia privada. Las empresas privadas españolas (como Air

Europa, SpanAir), además de los trabajadores de Viva Air, inician la lucha en contra de las ayudas. Las primeras argumentan que Iberia utilizará la ampliación de capital para reducir los precios y, por tanto, para «alterar» el mercado. Los trabajadores de Viva Air mantienen que dicho acuerdo supone la destrucción de una filial con beneficios económicos y es, en este sentido, «antisocial». Varias compañías extranjeras presionan también. La Comisión recibe 15 alegaciones contra la concesión de ayudas públicas a Iberia presentadas por otras compañías aéreas europeas y por la Asociación Europea de Empresas de Charter.

La Comisión, tras solicitar estudios imparciales sobre la situación de la empresa, decidió considerar la ayuda que se solicitaba en diversos tramos. Estaba dispuesta a admitir ayudas para la reestructuración de plantilla (unos 30.000 millones) y, probablemente, para la renovación de la flota (18.000 millones). Finalmente, el 14 de diciembre la Comisión aceptó una ampliación inmediata en la compañía aérea española de 87.000 millones. Condicionó una ampliación posterior –en 1997– de 20.000 millones al cumplimiento del plan de viabilidad y a un crecimiento anual del 4% en los beneficios. Por su parte, la venta de Aerolíneas Argentinas y su filial Austral –exigida por la Unión Europea– reportará a Iberia otros 32.000 millones.

El caso de Iberia, aunque el Gobierno español estaba dispuesto a proceder a la ampliación aun en contra de la decisión de la Comisión, es un ejemplo claro de que la política de la Comisión supone un elemento de presión muy fuerte para racionalizar la gestión de las empresas europeas con pérdidas, especialmente de las públicas.

## **5. El complicado itinerario de las privatizaciones**

El proceso de privatizaciones se inicia antes de 1995, pero se ordena y acelera en el último año. Es, sin duda, lo más destacable de la política empresarial del sector público. La tendencia general a las privatizaciones ha llegado a España con algún retraso, pero no con un impulso menor que en Europa. El problema del déficit ha imprimido carácter de urgencia a la venta de activos públicos. La actuación del Gobierno, y en particular del Ministerio de Economía y Hacienda, está muy apremiada por las exigencias del Comité Monetario de la Unión Europea de reducir el déficit público.

En cambio, el Ministerio de Industria y Energía entiende, sin oponerse al proceso privatizador, que éste es parte de una política industrial más general que afecta a la estructura del sector privado. El que las privatizaciones ayuden a reducir el déficit es, desde esta postura, algo secundario. En cualquier caso, las privatizaciones ya no se entienden como una política con connotaciones fuertemente ideológicas –del mismo modo que al final de la Segunda Guerra Mundial tampoco se interpretaba que la construcción del Estado de Bienestar fuera una política propia o exclusiva de la izquierda–. La política de la Unión Europea, favorable a las privatizaciones, implica también que el proceso privatizador puede y debe utilizarse para mejorar la competitividad general de la economía, particularmente en los mercados muy regulados.

Según una valoración de Merrill Lynch, el valor de todas las empresas públicas del Estado susceptibles de ser privatizadas no supera los 2,3 billones de pesetas. De ser así, la venta de todas las empresas públicas no llegaría a cubrir el déficit público previsto para 1995. Pero este razonamiento obvia el hecho de que en los últimos 10 años el Estado ha debido dedicar como media anual el 3% del PIB para sostener las empresas públicas. Ahora bien, se privatizarán las empresas rentables y, en general, las ya saneadas. Por ello, el proceso de privatización no supondrá por sí mismo, al menos a corto plazo, un sustancial recorte en las ayudas públicas para el sostenimiento del conjunto del sector público empresarial. Sin embargo, esas ayudas pueden disminuir como consecuencia del conjunto de medidas estratégicas que se ha mencionado anteriormente<sup>11</sup>. La privatización es sólo un ejemplo, aunque relevante.

En los primeros meses del año se estableció un programa –no especificado del todo, pero lo suficientemente claro respecto a las intenciones gubernamentales– para la privatización paulatina y ordenada de muchas empresas del sector. Repsol fue parcialmente privatizada en los primeros meses del año con un gran éxito. A continuación se preparó la salida al mercado de paquetes de acciones públicas de Telefónica, que ya había dado entrada a grupos privados en sus filiales. Endesa está preparando también su privatización.

En el caso de Inespal se tratará de vender el 100% de las acciones, pues no se considera una empresa estratégica. INDRA (grupo electró-

---

<sup>11</sup> La privatización de empresas públicas, la privatización de su gestión, la subcontratación, la filialización, las *joint ventures*, etc.

nico en el que participa mayoritariamente la empresa pública Inisel) se privatizará en parte mediante una ampliación de capital que dará entrada en la propiedad a grupos privados españoles.

Otras muchas empresas como Transmediterránea, Aldeasa, Tabacalera, Ence, Paradores Nacionales, Corporación Siderúrgica Integral, Aviaco, CASA y diversas filiales de las matrices como Santa Bárbara Blindados o Telefónica Móviles están en la agenda de privatizaciones. Retevisión, RTVE o Renfe son casos especiales, pero tampoco se descarta que sean afectadas por el proceso privatizador a más largo plazo.

Las líneas de actuación utilizadas hasta este momento son tres:

— Venta directa de la empresa (la fórmula aplicada en SEAT y Sidenor y la que se prevé, por ejemplo, para Inespal o Ence). En general, es una fórmula destinada a empresas consideradas como «no estratégicas».

— Venta y enajenación de filiales de las grandes empresas.

— Salida a bolsa de parte del capital. Ésta es la fórmula aplicada a las «empresas estratégicas», como Telefónica, Endesa o Repsol. No está claro si la salida de parte del capital de una empresa pública es un paso previo a la privatización total.

### *5.1 La privatización como política industrial*

Para el Ministerio de Industria y Energía, la privatización es parte de una política industrial más general. Así se establece en el Plan para la Racionalización y Modernización del Sector Público Empresarial, elaborado por este ministerio. De acuerdo con este plan, las empresas sin posibilidad de alcanzar una posición competitiva en el mercado se segregarán y se venderán al comprador que ofrezca el mejor precio, sin otras consideraciones. El ministerio entiende que las empresas públicas no deben continuar teniendo como misión la intervención administrativa, la política de rentas o el reequilibrio territorial. Si esto es así, no es preciso que el Estado sea propietario de un gran sector público productivo. Tampoco es necesario que el control que tras las privatizaciones se reserve el Estado sobre las empresas estratégicas sea utilizado con una finalidad redistributiva —éste es el sentido que ha predominado en la orientación de la política de la empresa pública hasta ahora—.

Tanto el Ministerio de Economía como el de Industria y Energía entienden que la privatización no debe suponer la pérdida de todo el control del Estado sobre las empresas calificadas como «estratégicas». Esta idea, presente en otros muchos gobiernos europeos inmersos en procesos de privatización, ha orientado en parte la forma en que se están produciendo las privatizaciones españolas.

Desde 1985, se han privatizado empresas en España por un valor aproximado de un billón de pesetas. El proceso ha estado dominado por acciones puntuales. En general, el propósito era integrar algunas empresas con graves problemas en entramados empresariales internacionales con garantía de futuro (modelo de SEAT). El Estado nunca intentó mantener el control de dichas empresas.

El Gobierno está utilizando el proceso privatizador para crear grupos industriales españoles capaces de competir en el ámbito internacional, futuras multinacionales, si es posible. La privatización de las empresas estratégicas no es total sino parcial: se venden paquetes accionariales en bolsa. Este proceso sirve para integrar a las empresas españolas más importantes del sector privado con las del sector público. Pero lo cierto es que son muy escasos los grupos españoles privados con capacidad financiera y tecnológica para competir en el mercado internacional. En consecuencia, las privatizaciones están de momento concentrando fuertemente la propiedad de la industria nacional bajo unas pocas siglas.

Se intenta garantizar la «españolidad» de las grandes empresas privatizadas mediante la creación de los llamados «núcleos duros» de accionistas nacionales. Así ocurrió, por ejemplo, en la privatización de una parte de Telefónica a mediados de 1995. Argentaria, La Caixa y BBV compraron un paquete de acciones muy importante, hasta disponer aproximadamente del 7% del total. El «núcleo duro» garantiza que se mantendrá el «carácter español» de Telefónica, en este caso. Esto se asegura tanto si el Estado controla aún un paquete importante de acciones como si abandona este control. En la actualidad, el Estado continúa siendo el accionista más importante de Telefónica.

La idea de la creación de «núcleos duros» procede de la experiencia privatizadora francesa. Los objetivos perseguidos son mantener la propiedad de la empresa en manos nacionales y poner freno a los capitales especulativos y a las prácticas de deslocalización de empresas. Se trata, igualmente, de que el Estado conserve influencia sobre un conjunto de empresas «nacionales» y que ejerza dicha influencia «de

hecho», independientemente de que pueda hacerlo a través de otras medidas legales. El «núcleo duro» tiene como propósito, además, integrar en unos pocos centros de poder la toma de decisiones financiero-industriales (proceso de concentración).

Aunque aún es muy pronto para estudiar la estructura que acabarán teniendo estas alianzas y concentraciones de capital nacional, parece que se están formando tres centros de poder privado-público, presentes todos ellos en los campos de las telecomunicaciones, la energía y las finanzas:

- BCH y Endesa.
- BBV y Repsol.
- Argentaria y Telefónica (también aquí la participación del BBV es importante).

El Congreso aprobó la ley que regula la privatización de empresas públicas en marzo de 1995. Esta ley fija los derechos de control del Gobierno sobre las empresas «estratégicas» privatizadas y es aplicable:

- A todas las empresas en las que el Estado detenta el 25% de la propiedad en ese momento.
- Cuando la privatización es superior al 5% del total de las acciones de la empresa.
- Cuando el resultado de la privatización reduce la presencia pública por debajo del 15% del total de las acciones.
- Siempre que se decida por decreto –lo que significa que no es universalmente aplicable, sino sólo cuando el Gobierno lo estime oportuno–.

Pero lo importante es saber qué derechos de control se reserva el Estado. Se trata de los siguientes:

- La disolución, escisión o fusión de la compañía.
- La venta o gravamen de los activos o participaciones sociales «que se determinen».

Se precisará autorización previa del Gobierno si la presencia estatal va a caer por debajo del 15% (por ejemplo, en una ampliación de capital) o si se produce una venta superior al 10% de las acciones. En definitiva, esta ley representa el sistema de *golden shares* –acciones con derechos especiales– español. El sistema de *golden shares*, practicado en otros países, supone que no todas las acciones de una empresa tienen los mismos derechos en la toma de decisiones. Las acciones que pertenecen al Estado tienen unos «derechos especiales».

Las reservas de control por parte del Estado se aplicarán en caso de que esté en juego el «interés general» (petróleo, gas, electricidad). Ese control puede utilizarse para garantizar que ciertos servicios públicos sean efectivamente prestados, aunque su producción sea básicamente privada.

## 5.2 Principales privatizaciones

En este último año se ha iniciado el proceso privatizador bajo las nuevas orientaciones ya mencionadas y como parte de la estrategia global descrita. A pesar de que se detecta un impulso privatizador claro, podríamos calificar el proceso como selectivo, paulatino e, incluso, lento. Las causas de esa selectividad y relativa lentitud son:

— En la venta de empresas «estratégicas»: el intento de obtener el mejor precio posible de las acciones en el caso de las salidas a bolsa de paquetes de acciones de propiedad pública. En tales situaciones no resulta conveniente una privatización masiva que provoque la caída del valor de las acciones. Además, tampoco resulta conveniente privatizar en coyunturas bursátiles negativas.

— En la venta total de empresas «no estratégicas» al mejor postor: la política previa de saneamiento de la empresa que, en general, el Gobierno está siguiendo. Esta política normalmente requiere tiempo y una sustancial inyección económica anterior.

**Las principales operaciones de privatización parcial de empresas «estratégicas», con creación de «núcleos duros», han sido:**

### **Repsol**

En marzo, Repsol hace públicos sus resultados económicos de 1994: los beneficios netos ascendieron a 96.800 millones. Inmediatamente, el Gobierno autoriza la venta en bolsa del 15% de las acciones de la empresa. El Estado, que era propietario del 40,5% del total de acciones, vería reducida su participación al 25,5% tras la operación. En 1989 ya se había vendido un 4% de las acciones al BBV y en mayo de 1994 se había realizado una primera salida a bolsa de acciones públicas (26%). Más tarde, Pemex (Petróleos de México) había adquirido otro 5% en un intercambio accionarial con Repsol. En la fórmula privatizadora –típica también de otras privatizaciones, como la de Telefónica– se reserva un 50% de las acciones en venta para el llamado

«sector minorista» (personas físicas) y, además, se prima especialmente al minorista español.

La operación resultó ser un gran éxito, tanto en el tramo minorista como en el institucional, por lo que el Gobierno decidió sobre la marcha ampliar la privatización hasta alcanzar el 19% de las acciones de la empresa. El Estado conservó el 21,5% de las acciones. 270.000 minoristas firmaron opciones de compra por un valor total de 247.000 millones. Esto significó una sobredemanda del 225%. El prorrateo de venta de acciones fue muy duro. Se primaron las peticiones inferiores a 500.000 pesetas, a las que se entregó entre el 70% y el 100% de las acciones solicitadas. Las solicitudes de más de cinco millones fueron atendidas en un 20%. La adjudicación de acciones al tramo minorista fue de 109.000 millones y al tramo institucional de 90.000 (la demanda en este caso llegó a los 282.000 millones). El Estado ingresó 199.000 millones por la operación.

El trato de favor hacia el pequeño accionista no ha tenido, ni en este ni en otros casos en que se ha seguido una práctica similar, el propósito «thatcheriano» de crear un capitalismo popular. El propósito gubernamental es evitar concentraciones accionariales que, a largo plazo, dificulten el control de la empresa por parte del Estado o por parte de un posible «núcleo duro» español, liderado, en este caso, por el BBV.

Se favoreció, además, de manera particular al llamado «tramo minorista especial» (compuesto por los trabajadores de la empresa). En esto se ha imitado la práctica francesa de reservar el 10% de las acciones públicas puestas a la venta a los asalariados de la propia empresa o a los de las filiales. En el caso francés, los descuentos en el precio de las acciones para este tramo están fijados en el 20% y la propia empresa establece un sistema crediticio muy ventajoso para que sus trabajadores compren acciones. La contrapartida es que las acciones compradas con estas ventajas no pueden volver a negociarse hasta pasados dos años o hasta que se liquide el crédito obtenido para la compra. Desde el punto de vista de los sindicatos franceses, esta práctica supone un necesario freno a la entrada de especuladores en el capital de la empresa.

En el caso de España, lo acontecido con Repsol marca la pauta que se seguirá en otras privatizaciones. Sin embargo, la práctica de primar al tramo minorista especial no está fijada por ley como en Francia. En el caso de Repsol se reservó a la propia plantilla un 5% de las acciones privatizadas, con un descuento del 4% sobre el precio de salida y con créditos blandos de hasta 10 millones de pesetas.

## Telefónica

A principios de año, el Gobierno instó a Argentaria, BBV y La Caixa a que se hicieran con un paquete accionario conjunto del 7% de Telefónica, antes de proceder a la venta de una parte muy sustancial de las acciones públicas. Con ello el Gobierno perseguía que se conformara un «núcleo duro» de accionistas nacionales en Telefónica y que el capital nacional se involucrara en los sectores de las telecomunicaciones con más futuro (telefonía móvil, transmisión de datos por cable, inversiones en América Latina...). Con este último propósito se facilitó la entrada de dichas entidades privadas en las filiales de Telefónica (por ejemplo, Argentaria compró el 10% de MoviLine).

Tras esta toma de posiciones, el Gobierno anunció la salida a bolsa del 12% de las acciones, lo que reduciría el paquete público al 20%. La decisión gubernamental de privatizar este 12% es el resultado final de las discusiones entre los ministros más privatizadores y los partidarios de mantener el control político y de gestión de las empresas más importantes.

La operación resultó también un éxito y siguió la experiencia de Repsol en sus aspectos más concretos: primacía del minorista español y, sobre todo, del minorista especial (empleados de Telefónica).

## Endesa

Está prevista la privatización de un paquete de acciones públicas de Endesa en términos similares a las realizadas en los casos de Repsol y Telefónica. Sin embargo, este hecho no se ha llegado a producir todavía. Se ha dado el paso previo, como en el proceso de Telefónica, de la constitución de un «núcleo duro» mediante la toma por el BCH del 3% de la empresa pública. La operación se ha efectuado mediante un intercambio de paquetes accionariales. Ambas entidades crearán una sociedad de cartera en la que incluirán paquetes accionariales de diversas empresas al 50%: el 7,5% cada uno de Unión Fenosa, el 5,1% de Cepsa, el 4% de Antena 3 Televisión y el 7,8% de Airtel (segundo operador de telefonía móvil en España).

La privatización de Endesa, no obstante, no parece próxima. Sus beneficios resultan necesarios para la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y, sobre todo, para liquidar la deuda histórica del INI. Esta política puede resultar muy peligrosa para el futuro de la empresa.

## **Argentaria**

En dos ocasiones –y en las dos con éxito– se habían puesto a la venta paquetes públicos de acciones de Argentaria. A finales de 1994 se pretendía privatizar otro 30% del grupo bancario público –el Estado era propietario todavía del 50%–, pero finalmente se descartó una nueva salida a bolsa por dos razones:

— Para no interferir en el proceso de privatización parcial de Repsol.

— Por la infravaloración de las acciones de Argentaria a lo largo de todo el año, en opinión de los directivos del banco público y del Gobierno.

En opinión de la empresa, las acciones de Argentaria estuvieron infravaloradas en un 25% a lo largo de 1995. Una acción cotizaba a 5.800 pesetas en la última privatización y a mediados de este año sólo había logrado alcanzar las 4.650 pesetas. Esto se debió a:

— La excesiva revalorización producida entre marzo de 1993 y febrero de 1994 (con ocasión de las dos primeras privatizaciones).

— La penalización de los inversores extranjeros a las empresas españolas debido a la situación socioeconómica. Los extranjeros vendieron un volumen muy alto de sus acciones de Argentaria.

— Los resultados de Argentaria en 1994: aunque positivos, no fueron tan buenos como se esperaba.

La dirección del banco deseaba que el Estado respetase su autonomía para decidir el momento en que pudiera producirse un nuevo proceso privatizador. Se pretendía que fuera una decisión puramente empresarial y autónoma, que no respondiera a ningún otro criterio –por ejemplo, necesidades perentorias del Gobierno para rebajar el déficit público–.

Finalmente, a comienzos de 1996 se entendió que la coyuntura era propicia para lanzar una oferta pública de venta del 25% de las acciones del grupo bancario. La colocación fue un éxito tanto en el tramo minorista como en el institucional. El Estado ingresó 156.000 millones en la operación.

## **Indra**

Este grupo electrónico fue creado mediante la fusión de la pública Inisel y la privada Ceselsa. Desde su creación obtuvo resultados cada vez más positivos, en gran medida gracias a su inmersión en el mercado internacional.

Fue parcialmente privatizado por un método diferente a los anteriores. En primer lugar, se trataba de integrar a Indra en uno de los grandes grupos electrónicos mundiales. En abril de 1995 se llegó a un acuerdo por el que la multinacional francesa Thomson CSF, del mismo sector, compraba el 25% del grupo español. Sin embargo, la venta de la cuarta parte de las acciones a Thomson no supone que la empresa deje de ser española. La SEPI pretende seguir controlando al menos el 45% del grupo y privatizar el resto, de manera que entren en el accionariado socios como Sainco o BBV y se garantice así la formación de un «núcleo duro» español.

Indra es un caso especial de privatización a medio camino entre los ejemplos anteriores y los siguientes: no parece que el Estado pretenda reservarse derechos especiales ni se ha aplicado la fórmula privatizadora de los casos descritos hasta ahora. Sí da la impresión de que el Gobierno aspira a que se mantenga la titularidad «española» de la empresa y que su privatización se haga por fases y facilitando la formación de un «núcleo duro».

Los ejemplos de **privatización y venta de empresas «no estratégicas»** son varios. Se supone que estas empresas serán totalmente privatizadas y vendidas al mejor postor, casi siempre tras un proceso de saneamiento previo. Así, tenemos:

### **Ence**

En 1994, la Empresa Nacional de Celulosas anunció resultados positivos por primera vez en varios años: obtuvo 2.300 millones de beneficios netos y una reducción de su endeudamiento de 7.700 millones. El problema de Ence es la deuda financiera que padece. La empresa, propiedad de Téneo, prepara una privatización de hasta el 19% de su capital (valorado en unos 11.000 millones), de manera que el Estado continúe siendo propietario del 51%. El resto del capital está ya en manos privadas, pues hubo una venta anterior de acciones públicas. La privatización parcial se acompañaría de una ampliación de capital.

En el caso de esta empresa, hasta hace poco en muy mala situación económica, el Estado decidió proceder a un saneamiento previo que facilitara un buen proceso de privatización. La ampliación de capital que acompaña a la privatización parcial se destina a la reducción de la deuda. Las acciones sólo se ofertan a inversores institucionales y extranjeros. Al conservar el Estado el 51% del capital, no se tiene to-

avía el problema del mantenimiento de la empresa en manos nacionales, aunque tampoco parece que se intente a toda costa mantener la «españolidad» de la empresa. La privatización en fases sólo debe interpretarse como una forma de obtener fondos para proceder a un saneamiento más profundo y lograr una privatización total más exitosa.

### **Paradores Nacionales**

La nueva dirección de la Red de Paradores Nacionales (nombrada a mediados de 1995) se propuso alterar los rasgos funcionariales de la empresa dependiente del Ministerio de Comercio y Turismo. El propósito de homogeneizar la oferta hotelera de paradores, que ofrece unos servicios muy diversos, conllevaría la privatización de una parte importante de los hoteles públicos (unos veinte). La estrategia de la empresa apunta al mantenimiento de su carácter público, pese a la venta de numerosos paradores más adelante. La orientación de futuro parece ser el turismo de calidad: turismo cultural y ecológico. A principios de 1995 se vendió el parador de La Palma al Cabildo de la isla. Es la primera muestra de una política gubernamental cuyo objetivo es desprenderse, mediante ventas individualizadas y totales –parador a parador–, de los paradores situados en playas o carreteras. Se concede el derecho de compra preferente a las autoridades locales frente al mercado privado.

El Estado pretende conservar en la empresa pública aquellos paradores que por sus características monumentales deban ser protegidos. También conservaría los que respondan a la nueva orientación hacia el turismo cultural y ecológico. Al mismo tiempo que se vendía el parador de La Palma, se proyectaba la construcción de otro en la misma isla, pero orientado al turismo cultural.

### **Inespal, CSI, Intelhorce y Sidenor**

Son los ejemplos más claros de privatización de empresas «no estratégicas».

La empresa pública de aluminio (Inespal) ha estado vendiendo sus filiales: vendió el 50% de Alcan en 1994, se desprendió de toda su participación (50%) en Rasa en 1995. Se está preparando también la privatización de Inespal Extrusión. En el caso de Inespal, considerada como empresa «no estratégica», la venta se hará al mejor postor sin otros condicionantes. Lo mismo ha ocurrido con Sidenor, adjudicada a finales de 1995 al grupo hispano-italiano Digecco-Roca.

La misma consideración «no estratégica» merecen CSI e Intelhorce. La Corporación Siderúrgica Integral (CSI), tras un proceso de profundo saneamiento y reestructuración, será integrada en 1997 –ésa es la intención– en alguna de las grandes multinacionales del sector del acero (British Steel, Thyssen o Usinor-Sacilor).

Intelhorce, la «prototípica» empresa textil pública, ha sufrido dos procesos de privatización total anteriormente. El Estado, sin embargo, recuperó la propiedad tras sendos fracasos empresariales privados. El segundo de ellos, acontecido a finales de los ochenta, ha acabado en los tribunales por prácticas de corrupción en el propio proceso privatizador. El Estado concedió a los nuevos propietarios privados un crédito para el saneamiento de la empresa –que históricamente ha perdido dinero año tras año–. Este crédito se utilizó fraudulentamente para la compra de la misma Intelhorce o se transfirió a otras empresas de las que los compradores eran propietarios. Tras quedar de nuevo la empresa textil en quiebra, el Estado la recuperó y le otorgó nuevas subvenciones, que posteriormente serían anuladas por el Tribunal Europeo de Luxemburgo. La empresa está obligada a la devolución de estos fondos públicos. En la actualidad se ha puesto otra vez en venta al mejor postor.

## 6. Reajuste en las funciones del Estado

El proceso de privatización de empresas públicas continuará en los próximos meses y años. Estrictamente hablando, el Estado renuncia –parcialmente por el momento– a gestionar la producción directa de bienes y servicios económicos de carácter «no social». Esta actuación forma parte de una evolución general provocada principalmente por la internacionalización de la economía y el consecuente incremento de la competencia. Dicha evolución explica también otros fenómenos como:

- Los problemas del gasto social.
- La paulatina menor intervención gubernamental en la regulación de los mercados económicos, incluido el mercado de trabajo.
- Los intentos de «empresarializar» la gestión del propio sector público empresarial o de lo que quede de él.

No obstante, la privatización –y esto es fundamental– no supone *per se* una reducción de las funciones sociales del Estado de Bienestar. Los poderes públicos conservan un gran poder redistributivo. La titu-

laridad pública de empresas productivas puede ser uno de los instrumentos de ese poder –por ejemplo, como parte de la política social territorial–, pero no es necesariamente el instrumento reequilibrador más eficaz. Pueden existir otros. En el equilibrio de la política social territorial deberían evaluarse los costes y beneficios relativos de varios tipos de política regional.

Es muy probable que la «privatización» alcance de manera masiva a otras agencias o entes estatales encargados de producir bienes y servicios «sociales». Ya se han dado pasos muy decididos en este sentido. La privatización de empresas públicas es sólo una primera etapa. Lo esencial del Estado de Bienestar es la garantía pública de que ciertos bienes y servicios estarán disponibles para toda la población de forma universal. Pero esto no implica la producción pública de esos bienes. Supone un acceso igualitario a las prestaciones, pero éstas pueden ser producidas por entes privados.

Si la privatización está motivada por la búsqueda de una mayor eficiencia económica, ésta debe acompañarse de un aumento de la competencia intrasectorial. Esto es algo que no siempre está garantizado. La «ideología» privatizadora a ultranza no parece percatarse de que cada vez es mayor la confusión entre lo que llamamos «público» y lo que llamamos «privado». Las grandes empresas privadas tienen acceso al poder público y, de hecho, conforman *lobbies* de presión en relación con las regulaciones de mercados o para obtener ayudas públicas. Así lo hacen tanto las que producen bienes económicos «no sociales» como las que producen bienes económicos «sociales», pagados éstos por los poderes públicos con el propósito de garantizar los requisitos del Estado de Bienestar. Es conocido el caso, por ejemplo, de algunos hospitales privados que prestan servicios sociales pagados con fondos estatales. Forman *lobbies* que presionan y abogan por la expansión de los derechos –en este caso sanitarios– ligados al Estado de Bienestar.

La privatización no es la varita mágica que soluciona todos los problemas de eficiencia económica que se achacan a la titularidad de las empresas o entes públicos productores de bienes y servicios. Es sólo una pequeña parte de esa solución. Debe ir unida a otras estrategias que se están expandiendo ya en los países capitalistas avanzados. La privatización es una reestructuración organizativa de la producción económica de la sociedad.

### III. INDICADORES

Los esquemas y los indicadores siguientes muestran una visión global de algunos de los aspectos más relevantes del sector público empresarial estatal. Uno de los problemas más importantes con que nos encontramos al elaborarlos es la situación cambiante del sector en los últimos dos años. Los cambios se suceden casi mensualmente, tanto por el proceso privatizador como por la reestructuración del organigrama del sector. La disponibilidad de datos no avanza a la misma velocidad. Los datos más recientes se refieren, en la mayoría de las ocasiones, a 1993. A pesar de esto, y siempre teniendo en cuenta la evolución reseñada en el capítulo, serán de utilidad para poder hacerse una idea global tanto de la estructura como de la situación de las empresas públicas.

#### 1. Estructura organizativa

El organigrama general de los *holdings* estatales (cuadros 1, 2 y 3) corresponde al período inmediatamente anterior a la creación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y de la Agencia Industrial del Estado (AIE), que tuvo lugar el 1 de agosto de 1995. La SEPI está formada por Téneo y Repsol y la AIE por la mayor parte de las empresas del INI no integradas en Téneo. Esta reestructuración supuso la desaparición del INI y del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH). El grupo de la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE) continúa subsistiendo.

Las empresas integradas en Téneo-SEPI –como ya comentamos– no pueden recurrir al presupuesto del Estado y, por tanto, el grupo es financieramente independiente. Sin embargo, esto puede resultar muy peligroso para las empresas rentables del grupo, ya que tienen que ser ellas las que cubran las pérdidas de las empresas menos rentables y las que respondan de la deuda histórica del INI (unos 700.000 millones).

En la Agencia Industrial del Estado están integradas las empresas de los sectores industriales más tradicionales, como la minería o el sector naval. Son empresas con graves problemas, que no pueden subsistir sin las ayudas estatales o sin someterse a profundísimas reestructuraciones. Dada la política que sigue la Unión Europea, cada vez es más difícil que consigan ayudas presupuestarias estatales, por lo

que son empresas candidatas a sufrir penosos reajustes. También influyen otros acuerdos internacionales, como el que han firmado casi todos los países productores de barcos para poner fin a los subsidios a los astilleros públicos.

## **2. Empleo en la empresa pública**

La tabla 9 muestra una clasificación jurídica de las empresas públicas en los años 1991 y 1992. La parte más interesante de la tabla, dado el contenido de este capítulo, es la referida a las «sociedades mercantiles». La mayor parte de estas sociedades son de titularidad estatal. En este grupo estatal, la plantilla total se redujó un 4% en 1992 (una tendencia sistemática en los últimos años), hasta quedar situada en unos 304.000 trabajadores.

Por contraste, las sociedades mercantiles que pertenecen a los poderes locales, a las diputaciones o a las comunidades autónomas presentan una tendencia contraria en el empleo. No obstante, son empresas con un tamaño mucho menor que las de titularidad estatal: su plantilla total es aproximadamente unas siete veces inferior a la de las sociedades estatales. Conviene advertir, sin embargo, que la tabla tiene problemas de interpretación debido a la alteración jurídica que, en algunos casos, han sufrido algunas empresas.

En la tabla 10 se recoge una clasificación de las empresas públicas basada en la actividad que realizan. Se incluyen todas las empresas que siendo de titularidad pública llevan a cabo actividades empresariales. La plantilla total de las empresas estatales alcanzó casi los 475.000 trabajadores en 1992. Se mantiene básicamente igual la proporción de las plantillas de las empresas de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. Debe apreciarse la escasísima relevancia, en cuanto al número de trabajadores, de las empresas financieras: no llega al 4% del total de empleo de las empresas públicas. El sector empresarial público se compone de empresas no financieras en su casi totalidad. Es particularmente importante el sector «Transportes y comunicaciones», que representa casi la mitad de todo el empleo. Le sigue el sector «Manufactureras e industria», con algo más del 12%.

La evolución del empleo en las empresas públicas con más de 200 trabajadores entre 1989-1994 puede apreciarse en la tabla 11. En estos cinco años el empleo en estas empresas disminuyó casi un 2%

anual. La caída fue mayor en el sector «Minería, siderurgia e industria química» (-18,51%) y en «Comercio y hostelería» (-11,34%). El sector «Transportes y comunicaciones» –el más importante– se mantuvo. El empleo creció en «Construcción» (28,37%) y en «Instituciones financieras y seguros» (24,97%), sector este último relativamente poco importante desde el punto de vista del tamaño de la plantilla.

La tabla 12 desglosa la situación contractual de los trabajadores de las empresas públicas. En 1991, el total de personal eventual era de 31.500 trabajadores aproximadamente, y disminuyó a unos 23.500 en 1992. Dado que se trataba de un período de crisis, la explicación de tal reducción es que el ajuste de plantillas afecta sobre todo al personal eventual. En este sentido, las empresas públicas se comportan como las privadas.

La tabla 13 compara la estructura de la masa salarial bruta en las empresas públicas y privadas con más de 200 trabajadores.

### 3. Balance económico

Las tablas 14 y 15 deben leerse conjuntamente. La tabla 14 se refiere a las empresas públicas con beneficios y la tabla 15, a las empresas con pérdidas. Las tablas incluyen los beneficios o pérdidas por sectores, el coste medio de personal y el porcentaje de subvenciones sobre la cifra total de negocio. Se observa que casi todos los beneficios obtenidos por las empresas públicas (un 75%) proceden de las empresas de electricidad (Endesa), comunicaciones (Telefónica) y comercio. Las pérdidas más abultadas se producen en «Transporte ferroviario» (Renfe) y «Metálicas básicas» (casi el 65% de las pérdidas). En conjunto, las pérdidas ascendieron a algo más de 700.000 millones de pesetas (300.000 millones de pérdidas en Renfe) en 1992. Hay que subrayar que el coste medio de personal es aleatorio, es decir, la variación de este coste en función de los beneficios o pérdidas es escasa o nula. Los porcentajes de subvenciones sobre la cifra de negocios son abultadísimos en el caso de las industrias extractivas.

Las siguientes cuatro tablas (16, 17, 18 y 19) son las cuentas de pérdidas y ganancias, en los años 1991 y 1992, de los distintos grupos en que entonces estaban organizadas las empresas públicas estatales: Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE), Instituto Nacional de Industria (INI), Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH)

y el grupo de otras empresas no integradas en los tres anteriores. Debe tenerse en cuenta que en ellas ya están contabilizadas todas las ayudas estatales (principalmente transferencias de capital y subvenciones de explotación). Apréciase la elevada carga financiera –gastos financieros– de la DGPE y del INI y su empeoramiento entre 1991 y 1992. También es visible un empeoramiento de sus resultados en esos años. Finalmente, en la tabla 20 se observa que los gastos financieros subieron de 614.000 a 728.000 millones entre los años 1991 y 1992. Teniendo en cuenta los ingresos financieros, el balance final de 1992 es peor que el de 1991 en unos 60.000 millones. Estas cifras revelan, primero, la enorme carga financiera de las empresas públicas y, segundo, que en los años de crisis tal situación tiende a empeorar.

**Cuadro 1 – Empresas que pertenecen al grupo Instituto Nacional de Industria y porcentaje de participación. 1992**

Empresas del grupo INI			
Altos Hornos del Mediterráneo, S.A. (AHM)	100	Astilleros Españoles, S.A. (AES)	100
Astilleros y Talleres del Noroeste, S.A. (ASTANO)	100	Diques del Atlántico, S.A.	100
Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales y Militares, S.A.	100	Empresa Nacional Hulleras del Norte, S.A. (HUNOSA)	100
Empresa Nacional Santa Bárbara de Industrias Militares, S.A.	100	Equipos Nucleares, S.A. (ENSA)	100
Forjas y Aceros de Reinosa, S.A. (FOARSA)	100	Hijos de J. Barreras, S.A.	100
Téneo, S.A.	100	Minas de Figaredo, S.A.	100
Prerreducidos Integrados del Suroeste de España, S.A. (PRESUR)	99,5	Productos Tubulares, S.A.	99,99
Sidenor, S.A.	50	Corporación Siderúrgica Integrat, S.A. (CSI)	50
Empresas del grupo Téneo, S. A.			
Automoción 2000, S.A.	100	Babcock&Willcox Española, S.A. (BWE)	100
Empresa Auxiliar de la Industria, S.A. (AUXINI)	100	Empresa Nacional ADARO, S.A.	100

*Sigue* Cuadro 1 – Empresas que pertenecen al grupo Instituto Nacional de Industria y porcentaje de participación. 1992

Empresas del grupo Téneo, S.A. (Continuación)			
Empresa Nacional de Artesanía, S.A. (ARTESPAÑA)	100	Empresa Nacional Elcano de la Marina Mercante, S.A.	100
Empresa Nacional de Electrónica y Sistemas, S.A.	100	Fábrica de San Carlos, S.A.	100
Potasas de Llobregat, S.A.	100	Suria K, S.A. Sales y Potasas	100
Tecnología y Gestión de la Innovación, S.A. (TGI)	100	Tecnología Grupo INI, S.A. (INITEC)	100
Compañía Trasatlántica Española, S.A. (CTE)	99,98	Almagrera, S.A.	99,93
Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A.	99,92	Construcciones Aeronáuticas, S.A. (CASA)	99,29
Industria Española del Aluminio, S.A. (INESPAL)	98,32	Aviación y Comercio, S.A. (AVIACO)	97
CESELSA-INISEL, S.A.	85,36	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía, S.A. (SODIAN)	80,29
Empresa Nacional de Electricidad, S.A. (ENDESA)	75,59	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura, S.A. (SODIEX)	61,2
Empresa Nacional del Uranio, S.A. (ENUSA)	60	Empresa Nacional de Celulosa, S.A. (ENCE)	55,88
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia, S.A. (SODIGAL)	51,19	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A. (SODIAR)	51
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Canarias, S.A. (SODICAN)	51	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-La Mancha (SODICAMAN)	51
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla y León, S.A. (SODICAL)	51	Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA)	47
Empresa Nacional de Residuos Radiactivos S.A. (ENRESA)	20	Aluminio Español, S.A.	18,69
Fomento de Comercio Exterior, S.A. (FOCOEX)	15,76	INI Medio Ambiente, S.A.,	15
Hispatat, S.A.	10	Red Eléctrica Española, S.A. (REE)	1
Agencia EFE, S.A.	0,67		

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Anexo Económico-Financiero 1991-1992, 1995.*

**Cuadro 2 – Empresas que pertenecen al Instituto Nacional de Hidrocarburos y porcentaje de participación. 1992**

<b>Empresas del grupo INH</b>	
Empresa Nacional del Gas, S.A. (ENAGAS)	100
Compañía Auxiliar de Industrias Varias, S.A. (TECNIGAS)	100
Sociedad General de Intercambio y Relaciones Comerciales Exteriores, S.A. (SIRECOX)	50
Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA)	47
REPSOL, S.A.	66,5
<b>Empresas del Grupo REPSOL, S.A.</b>	
CARENOR, S.A.	100
REPSOL Exploración Luanda, S.A.	100
REPSOL Exploración Gabón, S.A.	100
REPSOL Exploración Colombia, S.A.	100
REPSOL Exploración Argelia, S.A.	100
REPSOL Butano, S.A.	100
REPSOL Exploración, S.A.	100
REPSOL Química, S.A.	100
REPSOL Exploración Siria, S.A.	100
REPSOL Exploración Indonesia, S.A.	100
REPSOL Exploración Egipto, S.A.	100
REPSOL Exploración Camboya, S.A.	100
REPSOL Portugal, S.A.	99,99
REPSOL Petróleo, S.A.	99,9
REPSOL Naviera Vizcaína, S.A.	99,54
REPSOL Comercial Productos Petrolíferos, S.A.	25,01
REPSOL Combustibles Petrolíferos, S.A.	20,1
Compañía Logística de Hidrocarburos, S.A. (CLH)	12,27
REPSOL France, S.A.	0,06

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Anexo Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

**Cuadro 3 – Empresas que pertenecen a la Dirección General del Patrimonio del Estado y porcentaje de participación. 1992**

Empresas del grupo DGPE			
Compañía Caminos Hierro Norte de España, S.A.	100	Compañía Ferrocarril Central Aragón, S.A.	100
Compañía Ferrocarril Madrid-Zaragoza-Alicante, S.A.	100	Compañía Ferrocarriles Andaluces, S.A.	100
Compañía Ferrocarriles de Mallorca, S.A.	100	Compañía General Española de África, S.A.	100
Empresa Nacional de Autopistas, S.A. (ENAUASA)	100	Empresa para la Gestión de Residuos Industriales, S.A. (EMGRISA)	100
Explotaciones Agrícolas Andaluzas, S.A. (EXPASA)	100	Inmobiliaria de Promociones y Arriendos, S.A. (IMPROASA)	100
Madrid 1994, OCI	100	Minas de Almadén y Arrayanes, S.A. (MAYASA)	100
Pabellón de España, S.A.	100	Paradores de Turismo, S.A.	100
Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA)	100	Sociedad de Infraestructura y Equipamientos Penitenciarios, S.A. (SIEP)	100
Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S.A. (SECEGSA)	100	Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria Patrimonial, S.A. (SEGIPSA)	100
Sociedad Estatal para la Exposición Universal de Sevilla 92, S.A. (EXPO 92)	100	Sociedad Estatal para las Enseñanzas Aeronáuticas, S.A. (SENASA)	100
Sociedad Estatal V Centenario Descubrimiento de América, S.A.	100	Compañía Transmediterránea, S.A.	95,24
Agencia Efe, S.A.	98,66	Infraestructuras y Equipamientos Hispalenses, S.A. (INFEHESA)	85
Mercados de Origen, S.A. (MERCOS)	89,93	Compañía Española de Tabaco en Rama, S.A. (CETARSA)	79,18
Aldeasa, S.A.	80	Tabacalera, S.A.	52,38
Alimentos y Aceites, S.A.	74,07	Barcelona Holding Olímpico, S.A. (HOLSA)	51
Cartuja 93, S.A.	51	Empresa Nacional de Mercados Centrales de Abastecimiento, S.A. (MERCASA)	41,17
Corporación Siderúrgica Integral, S.A. (CSI)	50	Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	20
Telefónica de España, S.A.	32,29		
Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de:			
Marín, S.A.	90,4	Alcudia, S.A.	51
Rosario, S.A.	75	Avilés, S.A.	51
Algeciras, S.A.	51,02	Bilbao, S.A.	51
Alicante, S.A.	51,02	Cartagena, S.A.	51
Gijón, S.A.	51,02	Ceuta, S.A.	51
Mallorca, S.A.	51,02	Ferrol, S.A.	51
Pasajes, S.A.	51,02	Huelva, S.A.	51
Tarragona, S.A.	51,02	Ibiza, S.A.	51
Valencia, S.A.	51,02	La Coruña, S.A.	51
		La Luz y Las Palmas, S.A.	51
		Mahón, S.A.	51
		Málaga, S.A.	51
		Santa Cruz de Tenerife, S.A.	51
		Santander, S.A.	51
		Villagarcía de Arosa, S.A.	51
		Castellón, S.A.	50,92
		Sevilla, S.A.	50,92
		Barcelona, S.A.	50,85

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Anexo Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 8 – Estructura sectorial del empleo en las empresas públicas de la Unión Europea (1). En porcentaje. 1991

Ramas económicas	UE	Bélgica	Dinamarca	España	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Reino Unido	Portugal
Energía y minas	12,0	5,1	14,2	14,6	11,3	18,9	1,3	21,4	11,9	0,0	13,8	12,2
Industria	17,2	2,2	2,4	18,9	26,1	4,3	0,0	3,8	21,1	0,0	1,1	18,6
Transportes y comunicaciones	52,3	79,8	38,4	20,9	19,6	21,6	34,2	33,6	47,7	68,4	29,7	22,8
Correos y telecomunicaciones			40,1	34,3	24,4	21,6	64,1	36,0			32,1	19,8
Sector financiero	10,9	12,2	0,0	4,7	10,8	21,6	0,4	5,0	16,4	31,6	1,7	22,7
Otros servicios	7,6	0,7	4,8	6,6	7,9	11,9	0,0	0,3	2,9	0,0	21,5	3,8
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% en el total de las empresas mercantiles no agrícolas (2)	8,9	9,8	8,2	6,0	13,4	14,7	5,1	8,7	13,5	3,2	4,4	10,6
% de cada país en el empleo total de las EP's en la UE (3)	100	2,8	1,6	5,8	25,3	2,5	2,2	1,0	21,1	0,1	10,6	3,1

(1) Sin incluir Alemania, ausente de las estadísticas globales del CEEP desde 1985. El año de referencia es 1991, salvo en los casos de Grecia (media 1985-90) y Dinamarca (1988). Los países han sido ordenados de acuerdo con el impacto de las empresas públicas en sus respectivas economías según el indicador del CEEP (media aritmética del peso en la producción, el empleo y la inversión). La primera columna corresponde a la media comunitaria.

(2) La fecha de referencia para todos los países es el final de 1991, aunque en algunos casos se trata de cifras muy tentativas.

(3) El porcentaje residual cercano al 24% puede aceptarse como una cifra aproximativa correspondiente a Alemania (sin la antigua RDA).

Fuente: Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *El Estado en la economía española*, Civitas, 1994, p. 73.

Tabla 9 – Clasificación jurídica de las empresas públicas. 1991-1992

Figuras jurídicas	1991		1992		% de crecimiento de las plantillas medias
	Nº de entidades inventariadas	Plantilla media	Nº de entidades inventariadas	Plantilla media	
Servicios comerciales del Estado (*)	1	63.025	–	–	–
Organismos autónomos	92	61.057	94	106.196	73,93
De los ayuntamientos	6	118	7	1.394	1.081,36
De las diputaciones provinciales	4	32	4	37	15,63
De las comunidades autónomas	21	1.464	20	3.127	113,59
Del Estado	61	59.443	63	101.638	70,98
Entes públicos	62	71.211	69	76.172	6,97
De las comunidades autónomas	36	6.353	42	7.416	16,73
Del Estado	26	64.858	27	68.756	6,01
Entes art. 6.1.b) TRLGP	17	61.493	18	58.573	–4,75
Entes art. 6.5 TRLGP	9	3.365	9	10.183	202,62
Sociedades mercantiles	973	357.424	1.086	345.452	–3,35
De los ayuntamientos	165	20.891	173	20.960	0,33
De las diputaciones provinciales	38	1.107	48	1.143	3,25
De las comunidades autónomas	208	18.081	240	18.996	5,06
Del Estado	562	317.345	625	304.353	–4,09
<b>Total</b>	<b>1.128</b>	<b>552.717</b>	<b>1.249</b>	<b>527.820</b>	<b>–4,50</b>

(\*) En 1991, Correos y Telégrafos se considera Servicio comercial del Estado, incluyéndose su plantilla, a pesar de no ser tratada en ese año, dada su relevancia.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 10 – Clasificación de las empresas públicas según la actividad que realizan. 1992

Actividad	Ayuntamientos		Diputaciones provinciales		Comunidades autónomas		Estado		Total SPE	
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Plantilla media	%
<b>No financiera</b>	<b>22.354</b>	<b>100</b>	<b>1.156</b>	<b>97,97</b>	<b>29.133</b>	<b>98,63</b>	<b>454.866</b>	<b>95,81</b>	<b>507.509</b>	<b>96,15</b>
Agricultura	-	-	158	13,39	458	1,55	2.070	0,44	2.686	0,51
Energía	2.144	9,59	100	8,47	2.434	8,24	47.856	10,08	52.534	9,95
Manufactureras e industria	2.239	10,02	62	5,25	564	1,91	61.381	12,93	64.246	12,17
Construcción y urbanismo	376	1,68	23	1,95	1.844	6,24	32.979	6,95	35.222	6,67
Comercio y hostelería	1.038	4,64	-	-	79	0,27	14.601	3,08	15.718	2,98
Transportes y comunicaciones	11.819	52,87	-	-	10.533	35,66	226.412	47,69	248.764	47,13
Desarrollo	265	1,19	79	6,69	909	3,08	5.431	1,14	6.684	1,27
Servicios de información	16	0,07	-	-	5.484	18,57	14.155	2,98	19.655	3,72
Otros servicios	4.457	19,94	734	62,20	6.828	23,12	49.981	10,53	62.000	11,75
<b>Financiera</b>	-	-	<b>24</b>	<b>2,03</b>	<b>406</b>	<b>1,37</b>	<b>19.881</b>	<b>4,19</b>	<b>20.311</b>	<b>3,85</b>
Financiación	-	-	24	2,03	406	1,37	1.526	0,32	1.956	0,37
Bancos	-	-	-	-	-	-	17.100	3,60	17.100	3,24
Seguros	-	-	-	-	-	-	1.255	0,26	1.255	0,24
<b>Total</b>	<b>22.354</b>	<b>100</b>	<b>1.180</b>	<b>100</b>	<b>29.539</b>	<b>100</b>	<b>474.747</b>	<b>100</b>	<b>527.820</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992, 1995.

Tabla 11 – Empleo en empresas públicas con más de 200 trabajadores. 1989-1994

Sectores	1989	%	1993	%	1994	%	% Variación interanual
<b>Total industria</b>	<b>138.963</b>	<b>37,60</b>	<b>104.685</b>	<b>30,54</b>	<b>98.669</b>	<b>29,33</b>	<b>-5,80</b>
Energía y agua	46.816	12,67	41.397	12,08	38.496	11,44	-3,55
Minería, siderurgia e industria química	29.144	7,89	22.432	6,54	2.172	0,65	-18,51
Metal, electrónica y mecánica de precisión	43.671	11,82	31.397	9,16	46.298	13,76	1,20
Otras industrias manufactureras	19.332	5,23	9.459	2,76	11.703	3,48	-7,89
<b>Construcción</b>	<b>2.271</b>	<b>0,61</b>	<b>1.055</b>	<b>0,31</b>	<b>5.492</b>	<b>1,63</b>	<b>28,37</b>
<b>Total servicios</b>	<b>228.308</b>	<b>61,78</b>	<b>237.014</b>	<b>69,15</b>	<b>232.229</b>	<b>69,04</b>	<b>0,34</b>
Comercio y hostelería	12.396	3,35	5.723	1,67	5.366	1,60	-11,34
Transporte y comunicaciones	183.164	49,57	183.856	53,64	173.272	51,51	-1,08
Instituciones financieras y seguros	17.349	4,69	31.290	9,13	39.013	11,60	24,97
Otros servicios	15.399	4,17	16.145	4,71	14.578	4,33	-1,07
<b>Total</b>	<b>369.542</b>	<b>100</b>	<b>342.754</b>	<b>100</b>	<b>336.390</b>	<b>100</b>	<b>-1,79</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

Tabla 12 – Personal fijo, eventual, en regulación de empleo y plantilla media total por sectores productivos no financieros. 1991-1992

Sector	1991		1992		Variación	
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Absoluta	%
<b>Personal fijo</b>						
Electricidad	12.611	3,85	12.732	3,92	121	0,96
Extractivas	23.906	7,31	18.719	5,76	-5.187	-21,70
Metálicas	26.825	8,20	32.074	9,87	5.249	19,57
Construcción de material para el transporte naval	19.510	5,96	18.562	5,71	-948	-4,86
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	11.026	3,37	9.915	3,05	-1.111	-10,08
Comunicaciones	72.266	22,09	73.414	22,59	1.148	1,59
Transporte aéreo	28.022	8,57	27.119	8,35	-903	-3,22
Transporte ferroviario	50.199	15,34	48.005	14,77	-2.194	-4,37
Servicios de información	12.648	3,87	12.186	3,75	-462	-3,65
Otros servicios	4.871	1,49	11.787	3,63	6.916	141,98
Resto de sectores	65.263	19,95	60.449	18,60	-4.814	-7,38
<b>Total</b>	<b>327.147</b>	<b>100</b>	<b>324.962</b>	<b>100</b>	<b>-2.185</b>	<b>-0,67</b>
<b>Personal eventual</b>						
Agricultura	952	3,02	914	3,90	-38	-3,99
Servicios técnicos y de investigación	1.123	3,56	1.100	4,69	-23	-2,05
Construcción	1.764	5,59	1.367	5,83	-397	-22,51
Comercio	2.143	6,80	2.551	10,88	408	19,04
Turismo	1.020	3,23	1.038	4,43	18	1,76
Comunicaciones	5.040	15,98	1.451	6,19	-3.589	-71,21
Transporte aéreo	3.298	10,46	3.438	14,66	140	4,24
Desarrollo sectorial	4.923	15,61	3.073	13,10	-1.850	-37,58
Servicios de información	2.840	9,01	1.423	6,07	-1.417	-49,89
Otros servicios	1.155	3,66	1.438	6,13	283	24,50
Resto de sectores	7.279	23,08	5.659	24,13	-1.620	-22,26
<b>Total</b>	<b>31.537</b>	<b>100</b>	<b>23.452</b>	<b>100</b>	<b>-8.085</b>	<b>-25,64</b>

Sigue Tabla 12 – Personal fijo, eventual, en regulación de empleo y plantilla media total por sectores productivos no financieros. 1991-1992

Sector	1991		1992		Variación	
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Absoluta	%
<b>Personal en regulación de empleo</b>						
Gas	574	18,74	698	14,50	124	21,60
Extractivas	596	19,46	441	9,16	-155	-26,01
Petróleo	48	1,57	41	0,85	-7	-14,58
Metálicas	327	10,68	664	13,79	337	103,06
Metalúrgicas	189	6,17	293	6,09	104	55,03
Construcción de material para el transporte aéreo	-	-	913	18,97	913	-
Construcción de material para el transporte naval	1.168	38,13	1.017	21,13	-151	-12,93
Electrónica e informática	24	0,78	52	1,08	28	116,67
Turismo	126	4,11	84	1,74	-42	-33,33
Servicios de información	-	-	546	11,34	546	-
Resto de sectores	11	0,36	65	1,35	54	490,91
Total	3.063	100	4.814	100	1.751	57,17
<b>Plantilla media total</b>						
Electricidad	13.207	3,65	13.279	3,76	72	0,55
Extractivas	24.972	6,90	19.463	5,51	-5.509	-22,06
Metálicas	27.582	7,62	33.410	9,46	5.828	21,13
Construcción de material para el transporte naval	20.897	5,78	19.634	5,56	-1.263	-6,04
Comercio	10.357	2,86	10.828	3,07	471	4,55
Comunicaciones	77.306	21,37	74.865	21,19	-2.441	-3,16
Transporte aéreo	31.320	8,66	30.557	8,65	-763	-2,44
Transporte ferroviario	51.038	14,11	48.380	13,70	-2.658	-5,21
Servicios de información	15.488	4,28	14.155	4,01	-1.333	-8,61
Otros servicios	6.026	1,67	13.225	3,74	7.199	119,47
Resto de sectores	83.554	23,10	75.432	21,36	-8.122	-9,72
Total	361.747	100	353.228	100	-8.519	-2,35

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 13 – Estructura de la masa salarial bruta para empresas privadas y públicas. En porcentajes. 1989-1994

	Empresa privada	1989			Empresa privada	1994		
		Total	Estatales	Regionales y locales		Total	Estatales	Regionales y locales
<b>Retribuciones garantizadas</b>								
Sueldo base	47,2	44,2	44,4	39,9	45,8	45,8	45,9	43,8
Con carácter fijo	10,1	10,4	10,2	14,8	13,1	9,0	9,0	8,7
Complemento de antigüedad	5,0	6,1	6,1	6,3	4,5	6,0	6,0	6,1
<b>Retribuciones variables</b>								
Complemento productividad	6,8	7,1	7,2	4,4	6,0	6,3	6,0	8,7
Complemento asistencia	0,9	0,7	0,7	1,1	1,0	0,8	0,7	1,6
Otros pluses	3,9	6,1	6,1	5,4	5,4	5,7	5,5	7,1
Horas extras	1,4	1,4	1,4	1,3	0,9	0,8	0,8	1,2
<b>Otros conceptos</b>								
Ventajas sociales	4,3	4,4	4,5	2,1	2,1	4,4	4,7	2,4
Seguridad Social	20,4	19,6	19,4	24,7	21,2	21,2	21,4	20,4
<b>Total masa salarial bruta</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

**Tabla 14 – Sectores con beneficios, coste medio de personal y subvenciones sobre la cifra de negocios del sector empresarial público no financiero. 1991-1992**

Sectores con beneficios	1991		1992		Variación		Coste medio de personal (millones de pesetas)		Subvenciones sobre cifra de negocio (%)	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%	1991	1992	1991	1992
Electricidad	100.945	39,83	115.177	37,48	14.232	14,10	5,54	5,84	0,02	0,03
Petróleo y derivados	48.731	19,23	18.582	6,05	-30.149	-61,87	6,59	6,69	0,05	0,04
Gas y otras formas de energía	104	0,04	9.732	3,17	9.628	9.257,69	7,18	7,34	0,01	0,02
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	15.378	6,07	15.232	4,96	-146	-0,95	4,18	4,44	0,90	0,20
Servicios técnicos y de investigación	972	0,38	693	0,23	-279	-28,70	4,94	5,32	1,55	0,97
Desarrollo sectorial	710	0,28	1.622	0,53	912	128,45	3,02	4,26	10,64	13,60
Comercio	33.688	13,29	34.576	11,25	888	2,64	5,82	5,75	0,62	0,11
Turismo	815	0,32	388	0,13	-427	-52,39	2,27	2,41	-	-
Comunicaciones	81.430	32,13	83.907	27,31	2.477	3,04	4,69	5,25	0,02	0,04
Otros transportes	-60	-0,02	411	0,13	471	-785,00	3,32	4,21	-	0,11
Servicios culturales	-20.318	-8,02	5.420	1,76	25.738	126,68	5,90	7,58	0,85	3,84
Servicios portuarios	2.575	1,02	3.294	1,07	719	27,92	4,73	5,24	0,47	1,04
Actividades inmobiliarias	-4.116	-1,62	17.837	5,80	21.953	533,36	3,40	4,69	-	-
Otros servicios	-8.101	-3,20	368	0,12	8.469	104,54	3,57	3,94	9,40	3,64
Desarrollo regional	701	0,28	52	0,02	-649	-92,58	5,80	6,27	5,54	0,93
<b>Total sectores con beneficios</b>	<b>253.454</b>	<b>100</b>	<b>307.291</b>	<b>100</b>	<b>53.837</b>	<b>21,24</b>				

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 15 – Sectores con pérdidas, coste medio de personal y subvenciones sobre la cifra de negocios del sector empresarial público no financiero. 1991-1992

Sectores con pérdidas	1991		1992		Variación		Coste medio de personal (millones de pesetas)		Subvenciones sobre cifra de negocio (%)	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%	1991	1992	1991	1992
Agricultura, silvicultura, ganadería y pesca	-17.192	0,04	-228	0,03	43	23,24	1,63	1,75	1,49	2,51
Industrias extractivas	-6.267	3,74	-12.369	1,74	-4.823	-28,05	3,60	4,84	40,76	73,45
Químicas y conexas	-54.616	11,89	-10.916	1,54	4.649	74,18	5,24	5,92	0,01	-
Metálicas básicas	-19.349	4,21	-149.821	21,07	95.205	174,32	4,11	4,31	0,15	0,06
Metálicas de transformación	-1.904	0,41	-32.738	4,60	13.389	69,20	4,09	5,05	0,41	0,35
Electrónica e informática	-6.807	1,48	-10.336	1,45	8.432	442,86	5,35	4,95	0,22	0,14
Construcción de material para el transporte aéreo	-25.672	5,59	-3.846	0,54	-2.961	-43,50	4,39	4,56	0,28	0,61
Construcción de material para el transporte naval	-1.504	0,33	-23.600	3,32	-2.072	-8,07	3,46	4,04	3,94	5,45
Construcción de material para el transporte terrestre	-5.375	1,17	-224	0,03	-1.280	-85,11	5,41	3,55	0,12	0,30
Papel, edición e impresión	-449	0,10	-5.194	0,73	-181	-3,37	4,73	5,27	0,15	0,14
Demás manufacturadas	5.396	-1,17	-857	0,12	408	90,87	1,68	2,27	-	0,69
Construcción	-36.913	8,03	-34.542	4,86	39.938	740,14	4,53	5,17	7,05	6,12
Transporte aéreo	-262.134	57,04	-38.406	5,40	1.493	4,04	5,56	6,23	0,01	0,01
Transporte ferroviario	6.352	-1,38	-304.737	42,85	42.603	16,25	3,87	4,22	11,39	6,00
Transporte marítimo	33	0,01	-6.826	0,96	13.178	207,46	4,48	5,07	3,76	2,51
Servicios de autopistas	-17	0,00	-11	0,00	44	133,33	3,64	4,08	46,23	30,39
Servicios de informática	-32.933	7,17	-1.042	0,15	1.025	6.029,41	5,09	6,44	-	1,10
Servicios de información	-459.536	100	-75.397	10,60	42.464	128,94	5,66	6,15	-	0,13
Total sectores con pérdidas			-711.090	100	-251.554	54,74				

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992, 1995.

Tabla 16 – Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE), 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	1.988.354	94,67	2.214.161	95,95	225.807	11,36
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	16.693	0,79	-11.854	-0,51	-28.547	-171,01
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	69.653	3,32	87.565	3,79	17.912	25,72
+ Subvenciones a la explotación	25.612	1,22	17.778	0,77	-7.834	-30,59
<b>Valor de la producción</b>	<b>2.100.312</b>	<b>100</b>	<b>2.307.650</b>	<b>100</b>	<b>207.338</b>	<b>9,87</b>
- Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	440.961	21,00	376.232	16,30	-64.729	-14,68
- Gastos externos y de explotación	511.862	24,37	637.675	27,63	125.813	24,58
<b>Valor añadido de la empresa</b>	<b>1.147.489</b>	<b>54,63</b>	<b>1.293.743</b>	<b>56,06</b>	<b>146.254</b>	<b>12,75</b>
- Gastos de personal	492.493	23,45	531.527	23,03	39.034	7,93
<b>Resultado bruto de explotación</b>	<b>654.996</b>	<b>31,19</b>	<b>762.216</b>	<b>33,03</b>	<b>107.220</b>	<b>16,37</b>
- Dotación para amortizaciones de inmovilizado	320.338	15,25	372.231	16,13	51.893	16,20
- Dotación al fondo de reversión	1	0,00	1	0,00	0	0,00
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	-21.631	-1,03	-38.187	-1,65	-16.556	-76,54
<b>Resultado neto de la explotación</b>	<b>313.026</b>	<b>14,90</b>	<b>351.797</b>	<b>15,24</b>	<b>38.771</b>	<b>12,39</b>
+ Ingresos financieros	24.021	1,14	40.891	1,77	16.870	70,23
- Gastos financieros	249.112	11,86	282.648	12,25	33.536	13,46
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	-1.148	-0,05	-1.436	-0,06	-288	-25,09
<b>Resultado de las actividades ordinarias</b>	<b>86.787</b>	<b>4,13</b>	<b>108.604</b>	<b>4,71</b>	<b>21.817</b>	<b>25,14</b>
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	40.929	1,95	52.018	2,25	11.089	27,09
- Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	32.306	1,54	71.185	3,08	38.879	120,35
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	-13.073	-0,62	-23.831	-1,03	-10.758	-82,29
<b>Resultado antes de impuestos</b>	<b>82.337</b>	<b>3,92</b>	<b>65.606</b>	<b>2,84</b>	<b>-16.731</b>	<b>-20,32</b>
± impuesto sobre sociedades	-25.200	-1,20	-23.898	-1,04	1.302	5,17
<b>Resultado después de impuestos</b>	<b>57.137</b>	<b>2,72</b>	<b>41.708</b>	<b>1,81</b>	<b>-15.429</b>	<b>-27,00</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992, 1995.*

Tabla 17 - Cuentas de pérdidas y ganancias del Instituto Nacional de Industria (INI), 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	2.141.941	95,62	2.238.936	94,85	96.995	4,53
+ Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	5.815	0,26	-10.523	-0,45	-16.338	-280,96
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	35.875	1,60	34.769	1,47	-1.106	-3,08
+ Subvenciones a la explotación	56.474	2,52	97.323	4,12	40.849	72,33
+ Subvenciones a la explotación	2.240.105	100	2.360.505	100	120.400	5,37
<b>Valor de la producción</b>	682.444	30,46	676.104	28,64	-6.340	-0,93
- Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	585.883	26,15	669.097	28,35	83.214	14,20
- Gastos externos y de explotación	971.778	43,38	1.015.304	43,01	43.526	4,48
<b>Valor añadido de la empresa</b>	646.349	28,85	709.601	30,06	63.252	9,79
- Gastos de personal	325.429	14,53	305.703	12,95	-19.726	-6,06
<b>Resultado bruto de explotación</b>	193.307	8,63	210.037	8,90	16.730	8,65
- Dotación para amortizaciones de inmovilizado	306	0,01	378	0,02	72	23,53
- Dotación al fondo de reversión	-2.702	-0,12	-10.174	-0,43	-7.472	-276,54
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	129.114	5,76	85.114	3,61	-44.000	-34,08
<b>Resultado neto de la explotación</b>	60.078	2,68	97.128	4,11	37.050	61,67
+ Ingresos financieros	240.900	10,75	291.868	12,36	50.968	21,16
- Gastos financieros	-1.013	-0,05	-3.193	-0,14	-2.180	-215,20
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	-52.721	-2,35	-112.819	-4,78	-60.098	-113,99
<b>Resultado de las actividades ordinarias</b>	61.870	2,76	49.406	2,09	-12.464	-20,15
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	78.209	3,49	66.075	2,80	-12.134	-15,51
- Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	-10.916	-0,49	-24.189	-1,02	-13.273	-121,59
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	-79.976	-3,57	-153.677	-6,51	-73.701	-92,15
<b>Resultado antes de impuestos</b>	26.196	1,17	18.029	0,76	-8.167	-31,18
± Impuesto sobre sociedades	-53.780	-2,40	-135.648	-5,75	-81.868	-152,23
<b>Resultado después de impuestos</b>						

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992, 1995.

Tabla 18 – Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	2.028.264	99,46	2.144.026	99,30	115.762	5,71
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	4.345	0,21	7.143	0,33	2.798	64,40
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	6.065	0,30	7.606	0,35	1.541	25,41
+ Subvenciones a la explotación	561	0,03	360	0,02	-201	-35,83
<b>Valor de la producción</b>	<b>2.039.235</b>	<b>100</b>	<b>2.159.135</b>	<b>100</b>	<b>119.900</b>	<b>5,88</b>
- Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	1.351.913	66,30	1.504.371	69,67	152.458	11,28
- Gastos externos y de explotación	371.855	18,24	387.961	17,97	16.106	4,33
<b>Valor añadido de la empresa</b>	<b>315.467</b>	<b>15,47</b>	<b>266.803</b>	<b>12,36</b>	<b>-48.664</b>	<b>-15,43</b>
- Gastos de personal	136.524	6,69	126.503	5,86	-10.021	-7,34
<b>Resultado bruto de explotación</b>	<b>178.943</b>	<b>8,78</b>	<b>140.300</b>	<b>6,50</b>	<b>-38.643</b>	<b>-21,60</b>
- Dotación para amortizaciones de inmovilizado	78.429	3,85	72.177	3,34	-6.252	-7,97
- Dotación al fondo de reversión	467	0,02	501	0,02	34	7,28
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	-1.689	-0,08	-3.253	-0,15	-1.564	-92,60
<b>Resultado neto de la explotación</b>	<b>98.358</b>	<b>4,82</b>	<b>64.369</b>	<b>2,98</b>	<b>-33.989</b>	<b>-34,56</b>
+ Ingresos financieros	60.046	2,94	54.208	2,51	-5.838	-9,72
- Gastos financieros	39.756	1,95	39.759	1,84	3	0,01
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	-177	-0,01	-275	-0,01	-98	-55,37
<b>Resultado de las actividades ordinarias</b>	<b>118.471</b>	<b>5,81</b>	<b>78.543</b>	<b>3,64</b>	<b>-39.928</b>	<b>-33,70</b>
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	19.412	0,95	23.632	1,09	4.220	21,74
- Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	15.240	0,75	23.082	1,07	7.842	51,46
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	-5.754	-0,28	-10.739	-0,50	-4.985	-86,64
<b>Resultado antes de impuestos</b>	<b>116.889</b>	<b>5,73</b>	<b>68.354</b>	<b>3,17</b>	<b>-48.535</b>	<b>-41,52</b>
± Impuesto sobre sociedades	-33.436	-1,64	-15.644	-0,72	17.792	53,21
<b>Resultado después de impuestos</b>	<b>83.453</b>	<b>4,09</b>	<b>52.710</b>	<b>2,44</b>	<b>-30.743</b>	<b>-36,84</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992, 1995.*

Tabla 19 – Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo «Otros». 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	636.255	89,06	771.140	93,11	134.885	21,20
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	23.948	3,35	4.575	0,55	-19.373	-80,90
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	22.486	3,15	25.934	3,13	3.448	15,33
+ Subvenciones a la explotación	31.743	4,44	26.581	3,21	-5.162	-16,26
<b>Valor de la producción</b>	<b>714.432</b>	<b>100</b>	<b>828.230</b>	<b>100</b>	<b>113.798</b>	<b>15,93</b>
- Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	108.197	15,14	117.896	14,23	9.699	8,96
- Gastos externos y de explotación	388.480	54,38	434.761	52,49	46.281	11,91
<b>Valor añadido de la empresa</b>	<b>217.755</b>	<b>30,48</b>	<b>275.573</b>	<b>33,27</b>	<b>57.818</b>	<b>26,55</b>
- Gastos de personal	349.985	48,99	388.652	46,93	38.667	11,05
<b>Resultado bruto de explotación</b>	<b>-132.230</b>	<b>-18,51</b>	<b>-113.079</b>	<b>-13,65</b>	<b>19.151</b>	<b>14,48</b>
- Dotación para amortizaciones de inmovilizado	68.423	9,58	111.382	13,45	42.959	62,78
- Dotación al fondo de reversión	31	0,00	37	0,00	6	19,35
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	-5.947	-0,83	-13.318	-1,61	-7.371	-123,94
<b>Resultado neto de la explotación</b>	<b>-206.631</b>	<b>-28,92</b>	<b>-237.816</b>	<b>-28,71</b>	<b>-31.185</b>	<b>-15,09</b>
+ Ingresos financieros	28.026	3,92	32.314	3,90	4.288	15,30
- Gastos financieros	84.330	11,80	113.346	13,69	29.016	34,41
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	-299	-0,04	-186	-0,02	113	37,79
<b>Resultado de las actividades ordinarias</b>	<b>-263.234</b>	<b>-36,85</b>	<b>-319.034</b>	<b>-38,52</b>	<b>-55.800</b>	<b>-21,20</b>
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	40.336	5,65	36.961	4,46	-3.375	-8,37
- Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	41.309	5,78	46.940	5,67	5.631	13,63
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	-969	-0,14	-1.482	-0,18	-513	-52,94
<b>Resultado antes de impuestos</b>	<b>-265.176</b>	<b>-37,12</b>	<b>-330.495</b>	<b>-39,90</b>	<b>-65.319</b>	<b>-24,63</b>
± Impuesto sobre sociedades	-27.716	-3,88	-32.074	-3,87	-4.358	-15,72
<b>Resultado después de impuestos</b>	<b>-292.892</b>	<b>-41,00</b>	<b>-362.569</b>	<b>-43,78</b>	<b>-69.677</b>	<b>-23,79</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992, 1995.

Tabla 20 - Resultados financieros por holdings. 1991-1992

Grupo	Gastos financieros				Ingresos financieros				Resultados financieros			
	1991		1992		1991		1992		1991		1992	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%
INH	39.756	6,47	39.759	5,46	60.046	34,88	54.208	24,14	20.290	-4,59	14.449	-2,87
Otros	84.330	13,73	113.346	15,58	28.026	16,28	32.314	14,39	-56.304	12,74	-81.032	16,11
INI	240.900	39,23	291.868	40,11	60.078	34,89	97.128	43,26	-180.822	40,92	-194.740	38,71
DGPE	249.112	40,57	282.648	38,85	24.021	13,95	40.891	18,21	-225.091	50,93	-241.757	48,06
Total	614.098	100	727.621	100	172.171	100	224.541	100	-441.927	100	-503.080	100

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.