



**ESTUDIOS**

## **LAS EMPRESAS PUBLICAS FRANCESAS Y EL MERCADO COMUN**

Por P. BAUCHET

338.98(44) + 341.232.3(4) : 061.1

*Sumario:* I. Algunas características del sector público productivo: La financiación propia.—La apelación al mercado financiero.—La ayuda pública.—II. El control del sector público de las empresas y la extensión del mercado: A) El control y sus incoherencias.—B) Control y mercado.

**L**as empresas públicas ocupan bruscamente, durante el mes de mayo de 1965, el primer plano de la actualidad francesa por los dos hechos siguientes: La «Régie» nacional de las fábricas «Renault» concierta con la sociedad anónima de automóviles «Peugeot» un acuerdo, técnico hoy, pero quizá financiero mañana. Dos bancos de depósitos nacionalizados, el «Comptoir National d'Escompte», de Paris, y la «Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie», se fusionan dando lugar a la «Banque Nationale de Paris». La aceleración de la competencia internacional ha provocado estos cambios que tal vez sean preludio de otros.

La importancia y la diversidad del sector público francés le impiden quedar apartado de los acontecimientos actuales. Las empresas del Estado francés no se limitan a los servicios públicos tradicionales, sino que comprenden numerosas firmas en competencia con las homólogas extranjeras que permanecen en el sector privado. Sin embargo, son objeto de una dirección y, a veces, de una ayuda que dificultan su inserción en la economía del mercado y hacen poco compatible sus estatuto con las reglas de no discriminación del tratado de Roma.

Sin examinar la situación concreta producida en el sector público financiero, resumiremos las características principales que permiten situar las empresas públicas francesas que pertenecen al sector de producción, para mejor comprender el dilema frente al cual el Mercado Común ha colocado a su tutor: el Estado.

### **I. Algunas características del sector público productivo**

La empresa pública se diferencia de la empresa privada por la participación que detenta el poder público, Estado o colectividades locales. Pero si esta participación es débil, la firma escapa al control público. El Ministerio de Finanzas considera que el 30 por 100 de propiedad pública es el mínimo por debajo del cual la empresa pertenece al sector privado. Por otra parte, esta empresa se diferencia de la Administración porque produce bienes con destino a la venta y no a su entrega sin contrapartida.

No es fácil establecer una lista exhaustiva de las empresas, no sólo por razón de su gran número, sino también por la incertidumbre existente sobre la importancia real de la participación pública y sobre la frontera que separa la empresa de la administración. La lista publicada en el anexo I, recogida de la ley de Finanzas para 1965 («Nomenclatura de las empresas nacionales de carácter industrial y de las sociedades de economía mixta de interés nacional») es la más completa que se pueda encontrar, habiéndose prescindido de las filiales, demasiado numerosas para ser destacadas. Para dar una idea de su importancia, basta con mencionar que, en 1964, su inversión productiva representaba aproximadamente el 50 por 100 de la de todas las empresas y su aporte a la producción interior bruta era de un 13 por 100. El reparto por sectores es muy desigual. Los transportes representan el 24 por 100 del producto total del sector público, los combustibles minerales sólidos, 20 por 100, la electricidad y el gas, el 17 por 100, las telecomunicaciones, 12 por 100, los servicios

varios, 7 por 100, el automóvil, 5 por 100, la aeronáutica, 4 por 100. Las empresas más importantes son la Sociedad Nacional de Ferrocarriles Franceses, la Electricidad de Francia, las Minas de Carbón de Francia y la «Régie Renault».

El sector público no tiene, aparte de la apropiación pública, ningún otro elemento en común. Se ha constituido lentamente por las aportaciones sucesivas que están caracterizadas por la época en que se llevaron a cabo. Ciertas nacionalizaciones fueron inspiradas por móviles socio-políticos, lucha contra los *trusts*, confiscación por actos de ocupación y colaboración con el enemigo; otros tuvieron una motivación, más económica, de explotación más racional de los recursos, en concreto la constitución de la empresa de Electricidad y de Gas de Francia; finalmente, otras respondieron a una preocupación por la defensa nacional como las sociedades de construcciones aeronáuticas.

Esta falta de unidad está también reflejada en la forma jurídica de las empresas, que ya no responde a las necesidades de nuestro tiempo.

La enorme confusión de los conceptos jurídicos y la ausencia de estatutos específicos de las empresas públicas, con excepción de una codificación de los textos relativos al control económico y financiero del Estado (decreto de 26-V-55), se puede explicar históricamente. Entre las dos guerras, y aun recientemente, estas empresas han tomado la forma de «establecimientos públicos», caracterizados por una cierta autonomía de gestión, pero también por un control severo y una especialización de su actividad. Sin embargo, esta última noción, mal adaptada a las necesidades de los tiempos actuales, está hoy en crisis.

Después de la convulsión social de 1936 han aparecido las «empresas nacionales», establecimientos industriales y comerciales cuyo contenido jurídico es pobre y con cierto parecido con la empresa privada. Al mismo tiempo se multiplicaron las sociedades de economía mixta, sociedades comerciales en las cuales la apropiación pública es parcial.

Estos diversos conceptos, establecimiento público, empresa nacional, sociedad de economía mixta, se han transformado en el transcurso del tiempo. La ley y la jurisprudencia han hecho evolucionar el estatuto de la empresa pública en una doble dirección. Por una parte, su actividad y sus relaciones con el público dependen cada día más de las normas de Derecho privado. Por otra parte, la tutela y el control de Estado son cada vez más estrechos. Sin duda, esta

evolución está diversificada aun dentro de una misma categoría jurídica. Ciertas sociedades de economía mixta, como la Sociedad Nacional de los Ferrocarriles Franceses, muy estrechamente controlada, están muy cerca de los establecimientos públicos, mientras que otras tienen unos estatutos muy similares a los de las empresas privadas.

Esto indica la dificultad de una clasificación jurídica si únicamente se tienen en cuenta las categorías formales, la división adoptada por la nomenclatura del Ministerio de Finanzas es de gran importancia. Distingue los establecimientos públicos del Estado de carácter industrial y comercial, las sociedades nacionales y las sociedades estatales; finalmente, las sociedades de economía mixta con participación directa del Estado o de las colectividades públicas, o bien de participación indirecta. El anexo I muestra el sector público en las tres categorías anteriores. Sin embargo, no tiene gran importancia práctica la consecuencia de la pertenencia de una empresa a cualquiera de estas categorías. Ciertamente, en una sociedad de economía mixta, el balance, la contabilidad de explotación, el reparto de beneficios, no son aprobados por los ministerios interesados, sino por la junta general de accionistas; por otra parte, únicamente las sociedades por acciones pueden beneficiarse de los capitales mediante aumento de capital y emisión de nuevas acciones. Pero esta clasificación no nos indica nada sobre los diferentes modos de gestión, el grado de control y los medios de financiación. Sin embargo, estos temas son el centro de los debates sobre la reestructuración del sector público en función del Mercado Común.

Más sugerente es la clasificación introducida por la «Comptabilité» nacional francesa. Separó los organismos de intervención económica, poco numerosos, que prolongan la acción de la Administración, los servicios públicos industriales y comerciales caracterizados por una estrecha subordinación a las administraciones, y, finalmente, las empresas nacionalizadas y sociedades de economía mixta cuya gestión es similar a la de las otras empresas. Si bien esta clasificación tiene defectos, puesto que confunde los criterios de tutela y de gestión, que no son perfectamente asimilables, tiene el mérito de abordar los verdaderos problemas y de fomentar una distinción más fundamental.

Sería, en efecto, de capital importancia separar las empresas que suponen un interés esencial para la nación, soportadas la mayoría de las veces por las finanzas del Estado y sometidas a una estrecha tutela, y las otras empresas que deberían gozar de mayor autonomía para entrar en el juego del mercado. Se encontrará en el anexo II

el reparto de las diversas firmas entre estas categorías (1). Esta distinción constituye, como veremos, la clave esencial de los problemas que plantea la competencia internacional: ciertas empresas no deberían ser abandonadas al juego del mercado; otras, en cambio, no deberían ser protegidas. Los conceptos jurídicos con los cuales se elaboró el estatuto de empresas no tuvo en cuenta, desgraciadamente, esta distinción.

Las empresas públicas están, igualmente, muy diversificadas por su forma de financiación, sin que sea posible establecer una rigurosa clasificación. Sin embargo, se plantean dos situaciones. La correspondiente a las empresas colocadas en mercados considerados tradicionalmente como concurrentes, que no están sometidas a ningún gravamen especial y que no se benefician de ningún privilegio. Y la correspondiente a los grandes servicios públicos, que, en razón de las funciones de interés general que asumen, reciben especiales beneficios.

Las empresas que no gozan de ninguna ayuda tienen un modo de financiación muy próximo al de sus competidores privados. Los otros, por el contrario, se separan por una ayuda pública más o menos importante, que toma las formas más diversas. Sería necesario, además, distinguir según que la ayuda sea la contrapartida de un servicio real prestado a la colectividad (venta a bajo precio, realización de infraestructuras no directamente rentables...) o constituya una subvención encubierta, lo que por desgracia es demasiado frecuente.

No podemos dar aquí más que una visión general de los diversos medios de financiación, sin distinguir entre los tipos de empresas. No se posee información precisa más que sobre las empresas censadas por la «Comptabilité» (anexo II) y estas informaciones no son suministradas más que de una forma agregada. El análisis tratará sucesivamente de la financiación propia, las emisiones en el mercado y las ayudas públicas.

---

(1) Se podrá observar que esta lista es menos importante que la del anexo I, es decir, la señalada en la ley de Finanzas. La «Comptabilité» nacional únicamente tiene en cuenta las empresas públicas sobre las que posee una información cifrada homogénea; por tanto, deja a un lado cierto número de empresas de importancia secundaria.

## CUADRO 1

**IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS FORMAS DE FINANCIACION DE LAS  
INVERSIONES DE LAS EMPRESAS NACIONALES EN LOS SECTORES  
TRANSPORTES Y ENERGIA**

(Porcentajes) (1)

| Formas de financiación  | 1963                              | 1964                             | 1965                            |
|---|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
|   | Realizaciones<br>—<br>Porcentajes | Estimaciones<br>—<br>Porcentajes | Previsiones<br>—<br>Porcentajes |
| Dotación de capital .....   | 2                                 |                                  |                                 |
| Subvenciones extraordinarias ...  | 10,5                              | 7                                | 8                               |
| Subvenciones para equipamiento  | 0,5                               | 1                                | 4                               |
| Autofinanciación por recursos<br>propios netos procedentes del<br>reembolso de créditos dedu-<br>ciendo las subvenciones extra-<br>ordinarias ..... | 2                                 | 12                               | 12                              |
| Créditos a largo plazo .....  | 80                                | 76                               | 73                              |
| — Créditos públicos .....   | 40                                | 31                               | 38                              |
| — Préstamos del FDES .....  | 32                                | 28                               | 23                              |
| — Préstamos de la «Caisse<br>de Dépôts» .....   | 8                                 | 16                               | 12                              |
| — Varios .....  |                                   | 1                                |                                 |
| Créditos a plazo medio .....  | 2                                 | 4                                | 1                               |
| Porcentaje de las inversiones fi-<br>nanciadas de esta forma .....  | 93                                | 100                              | 89                              |
| Diferencias .....   | 3                                 | 0                                | 2                               |
| Importancia relativa de las do-<br>taciones para amortización y<br>previsión (en porcentajes res-<br>pecto de las inversiones) .....                | 54                                | 53                               | 51                              |

(1) FUENTE: X Informe del FDES (pp. 26 o 247). Empresas consideradas : CEA, Charbonnages, EDF, Compagnie Nationale du Rhône. SNCF, RATP, Aéroport de Paris, Air France.

## LA FINANCIACIÓN PROPIA

La expresión encierra un conjunto de recursos que no pueden confundirse con la autofinanciación en la acepción corriente de la palabra. En la «Comptabilité» nacional francesa abarca el ahorro bruto o parte de las rentas que las empresas consagran a la financiación; ahora bien, este ahorro no incluye solamente la financia-

ción cuyo origen es únicamente la actividad de la empresa, sino también las subvenciones de equilibrio y de explotación. Parecería más lógico hacer una abstracción. Sin embargo, algunas de estas subvenciones son la contrapartida a las cargas reales y constituyen recursos normales. No pudiendo diferenciar estas contrapartidas de la ayuda propiamente dicha, todas las subvenciones se incluyen en los recursos propios. Pero se desemboca en la paradoja de ver la autofinanciación de la empresa pública crecer con su déficit.

Para realizar una mejor toma de conciencia de esta paradoja presentamos, en primer lugar, algunas cifras relativas al importe de la financiación propia de las empresas censadas por la «Comptabilité» nacional francesa (cf. lista anejo II). En 1964, la formación bruta de capital representaba 21,9 mil millones de francos y el ahorro bruto 15,6 mil millones de francos. Este ahorro o financiación propia constituía, pues, el 71 por 100 de la formación de capital. Si ahora calculamos la misma relación, pero excluyendo las subvenciones excepcionales, esta se retrotrae sensiblemente ya que el ahorro bruto no representa entonces más que 8,4 mil millones de francos. La aportación de la financiación bruta a la formación de capital baja al 38 por 100.

El cuadro I muestra, además, que en las empresas del sector del transporte y de la energía la financiación propia, salvo las subvenciones excepcionales, es todavía más restringida. Esto se debe a que circunstancias particulares, como control de precios e importancia del equipo fijo obligan a las empresas de estos sectores a recurrir más a las subvenciones y al préstamo público. Esto es especialmente cierto en relación con la investigación atómica (CEA), con las minas de carbón y con los transportes ferroviarios (SNCF), que se benefician de importantes subvenciones.

#### LA APELACIÓN AL MERCADO FINANCIERO

El recurso al mercado de valores mobiliarios bajo forma de obligaciones constituye una fuente importante de la financiación de las empresas públicas. El cuadro I muestra que, para los sectores del transporte y de la energía asegura el 31 por 100 de la financiación.

Estas emisiones, sometidas a la doble aprobación de la autoridad tutelar y de la dirección del tesoro del Ministerio de Hacienda, han cambiado de carácter desde que el gobierno ha prohibido las emisiones de obligaciones en todas las sociedades en las que el Estado es titular de más del 50 por 100 del capital (decreto del 3 de sep-

tiembre de 1953). Desde entonces esta prohibición se ha extendido a las empresas privadas.

La financiación hecha recurriendo al mercado de valores mobiliarios está limitada por la imposibilidad en la que se encuentran las empresas públicas, salvo si son sociedades de economía mixta, de emitir acciones para procurarse capitales de inversión. De ello resulta que la fórmula de las obligaciones convertibles en acciones no ha sido nunca practicada. Este *handicap* ha llevado al Estado a proporcionar una compensación financiera bajo la forma de «dotaciones de capital», que examinaremos más adelante.

Por el contrario, las empresas públicas efectúan operaciones a largo plazo cerca de las instituciones financieras. Haremos, de momento, abstracción de los créditos del FDES, del que hablaremos al ocuparnos de la ayuda pública. Son las instituciones semipúblicas y particularmente la «Caisse des Dépôts et Consignations» quienes proporcionan una parte importante y creciente de las necesidades de financiación de las empresas públicas: en 1965, la caja ha cubierto más del 10 por 100 de las necesidades de financiación de los sectores públicos de la energía y de los transportes. Ciertas instituciones, tales como el «Crédit National» o bancos privados franceses y extranjeros, intervienen excepcionalmente en la provisión de créditos a largo plazo.

Excepcionalmente, las empresas recurren al crédito a plazo medio. Sin embargo, la penuria de capitales las conduce a cubrir hasta un 3 por 100 de su equipo por medio de este crédito que se beneficia, en tal caso, de reducciones excepcionales de las tasas de redescuento para atenuar la carga financiera. Añadamos que las empresas públicas mantienen relaciones normales con los bancos comerciales para la gestión de los movimientos de fondos, de su tesorería y de sus inversiones.

El análisis de las apelaciones al mercado financiero propiamente dicho merecería un amplio estudio de las políticas indirectas que mantienen las filiales de las empresas públicas que son muy numerosas, pero cuya gestión escapa a un estudio sistemático.

#### LA AYUDA PÚBLICA

La ayuda pública toma formas muy diversas. La ayuda más directa son las subvenciones; más difíciles de medir son las dotaciones de capital y los préstamos privilegiados.

## CUADRO 2

## SUBVENCIONES A LAS EMPRESAS PÚBLICAS

(En millones de francos)

| Empresas públicas    | Subvención de explotación | Subvenciones de equilibrio | Subvenciones de equipamiento | Total         |
|----------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------|---------------|
| CEA .....            |                           |                            | 3.949                        | 3.949         |
| ONIC .....           | 587                       |                            |                              | 587           |
| FORMA .....          | 1.060                     |                            |                              | 1.060         |
| SNCF .....           | 2.177                     | 1.042                      |                              | 3.219         |
| RATP .....           | 473                       |                            | 113                          | 586           |
| Charbonnages .....   | 616                       |                            |                              | 616           |
| Otras .....          | 837                       | 377                        | 810                          | 2.024         |
| <b>TOTALES .....</b> | <b>5.750</b>              | <b>1.419</b>               | <b>4.872</b>                 | <b>12.041</b> |

Las subvenciones se subdividen en tres grandes categorías:

- Las subvenciones de equipo, cuyo total aumenta sensiblemente, presentan dos categorías. La primera comprende las subvenciones que constituyen ayuda para un equipo de interés general, como por ejemplo las instalaciones de investigación del Comisariado de la Energía Atómica. Las segundas, menos importantes por otra parte, son simplemente el pago o la contrapartida de las servidumbres impuestas a una empresa. Entre éstas se encuentran las sumas pagadas a «l'Electricité de France», por tomar a su cargo instalaciones de regadío.
- Las subvenciones de equilibrio cubren el déficit de empresas cuyos ingresos son insuficientes en razón de las obligaciones que les son impuestas por el poder público, o por una situación coyuntural desfavorable. En la masa de ayudas recibidas por los ferrocarriles franceses es difícil separar la contrapartida a las bajas tarifas impuestas de la ayuda a una empresa que sufre la competencia de otros medios de transporte.
- Las subvenciones de explotación, cuya naturaleza no es siempre diferente a la de las anteriores, sirven también, bien para compensar una carga impuesta por el poder público, bien para sostener a una empresa en difícil situación. Comprenden bonificaciones de interés pagadas por el Estado para aligerar las cargas financieras de las empresas públicas.

*Las dotaciones de capital* constituyen una compensación al hecho de que las empresas públicas no puedan obtener dinero en el mercado financiero mediante la emisión de nuevas acciones. Estas dotaciones tanto si toman forma de consolidación de préstamos anteriores del tesoro o bien componen una aportación de dinero líquido en el momento en el que se constituye la dotación, evitan la amortización del capital. El cuadro I resalta poco su importancia que se ha incrementado desde hace un año, sin convertirse, sin embargo, en permanente. Las minas de carbón de Francia, «l'Electricité de France» únicamente en ocasiones han recibido dotaciones. Conviene precisar que dan lugar a un pago de interés que varía entre el 1 y el 3 por 100. El quinto plan prevé la generalización de estas dotaciones para compensar la disminución de créditos del tesoro público.

*Los préstamos* del poder público, y más concretamente del tesoro, son actualmente objeto de un cambio de política. Hasta 1962, el tesoro concedía préstamos sin dificultad, bien por intermedio del «Fondo de Desarrollo Económico y Social», bien directamente en una cuenta especial individualizada. A partir de esta fecha, las autoridades públicas tratan de reducir al máximo el volumen de los préstamos efectuados por el Ministerio de Finanzas, y de obligar a las empresas a actuar más frecuentemente en el mercado financiero. De hecho, el volumen de estos préstamos sigue siendo importante y, como lo muestra el cuadro I, las empresas se han dirigido más hacia los establecimientos financieros semipúblicos, concretamente la «Caisse des Dépôts», que hacia el mercado financiero. Pero el cambio de política podría tener, como veremos más adelante, consecuencias importantes. Subrayemos únicamente que su disminución incrementará las cargas financieras.

Estos préstamos tienen un interés de 4 a 5 por 100 y una duración máxima de treinta y tres años, en tanto que las sumas prestadas por la «Caisse des Dépôts» o el «Crédit National», organismos semipúblicos, comportan tasas de interés más elevadas; la tasa del mercado financiero privado es todavía más alta.

Antes de terminar con las ayudas públicas, es preciso mencionar aún la garantía del Estado concedida, generalmente, en los términos de la ley orgánica constitutiva de las empresas públicas, a las emisiones de préstamos en las bolsas de valores. Por otra parte, las bonificaciones de interés convierten, a veces, las tasas de interés de estos mismos préstamos al pagado por los préstamos concedidos por el tesoro, esto es, un 4,5 pr 100. Finalmente, al estar sometida toda emisión de préstamos en los mercados financieros a la autorización del Ministerio de Finanzas, la importancia de las emisiones

concedidas al sector público constituye ya, en cierto modo, un privilegio.

No se puede deducir del análisis rápido de los medios de financiación que el sector público reciba una ayuda desproporcionada con las cargas de interés general que asume. De hecho, los medios de información estadísticos y contables no permiten concluir, sino únicamente constatar que el origen de la financiación está mucho más diversificado que en el sector privado, y que las ayudas públicas ocupan un lugar importante. Estas ayudas son poco compatibles con el espíritu, aunque no con la letra, del tratado de Roma. Por otra parte, engendran un control estrecho del Estado que vigila el uso hecho de las mismas, colocando este control a las empresas en una postura falsa en el mercado europeo.

## II. El control del sector público de las empresas y la extensión del mercado

El control, es decir, la autoridad y la tutela que se ejercen sobre la empresa pública toma múltiples formas. Existe un control parlamentario que se manifiesta con anterioridad anualmente en el momento de la votación del presupuesto, y también de forma muy esporádica, ciertamente, por las encuestas y los trabajos de las comisiones parlamentarias. *A posteriori*, el Tribunal de Cuentas y las comisiones especializadas, siendo la más conocida la «Commission des Vérifications des Comptes des Entreprises Publiques», ejercen comprobaciones que no son únicamente contables.

Nos concretaremos al examen del control ejercido por el ejecutivo sobre las principales variables de la empresa. Aunque no se refiera por igual a todas las firmas públicas y se interese más concretamente a las que reciben ayudas, este control tiene una extensión que no legitima su coherencia y que la generalización de libre cambio europeo pone en entredicho.

### A) EL CONTROL Y SUS INCOHERENCIAS

Un examen rápido de las directrices que el poder público impone a las empresas públicas pone de manifiesto no solamente las contradicciones internas, sino también las dificultades que nacen con el Mercado Común. En efecto, estas directrices están inspiradas bien por los objetivos a plazo medio, bien por las exigencias a corto plazo que la competencia europea hace de más en más imperativas.

Los equipos y a veces las producciones en numerosas empresas públicas se fijan en función de objetivos a plazo medio. Este es el caso concreto de las empresas que pertenecen al sector de la energía y de los transportes, con excepción de los carburantes cuyas inversiones están previstas en el plan y cuyas modalidades de financiación fijadas con ulterioridad.

En efecto, el comisario general del plan fija, previo informe del ministro de Fomento y del ministro de Finanzas, las inversiones en bienes de equipo que deberán realizarse en el período de los cinco años de duración del plan. Tiene en cuenta para realizar esto las perspectivas generales de desarrollo de la nación, así como las directrices que el Gobierno le impone en cuanto al tipo de equipo en función de los imperativos de seguridad de aprovisionamiento, de defensa nacional o cualquier otro objetivo de interés nacional. Las modalidades de financiación se fijan a continuación según dictamen del Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social (1). En el seno de este organismo se encuentran un cierto número de personalidades, entre ellas el comisario general del plan, que han elaborado las perspectivas de inversiones en bienes de equipo, lo que asegura la unidad de la política financiera y de la programación. El Consejo de Dirección del FDES aprueba los programas de bienes de equipo, el límite de los gastos y el modo de financiación de estos trabajos. El fondo, en cuanto institución crediticia, asegura el complemento de recursos si fuese necesario.

Igualmente se precisan anualmente programas plurianuales. Las direcciones de las diversas empresas públicas dirigen al Gobierno una solicitud de nuevas obras. Los órganos del FDES, comités especializados y consejo de dirección, decretan los programas tras haber examinado dichas solicitudes y fijan las operaciones que deberán emprenderse en el año siguiente. Determinan el total del equipo que debe realizarse en el año y los medios de financiación de acuerdo con los ministerios de Fomento, Finanzas y la Comisaría del Plan. El parlamento aprueba el programa anual votando una ley financiera. Así se ajustan las previsiones del plan y los imperativos finan-

---

(1) Expliquemos en pocas palabras la naturaleza de este organismo. Actúa como consejero mediante su Consejo de Dirección y sus comités especializados, por sector económico o por gran problema (descentralización, exoneraciones fiscales...): el primero examina los programas de inversiones financiados con la cooperación del Estado, los segundos son los órganos especializados de gestión. El FDES regenta también una cuenta especial del Tesoro, es decir, una línea de créditos abierta en el presupuesto del Estado. Estos créditos son administrados por el Consejo de Dirección.

cieros de la colectividad en el año siguiente, debiendo ser ambos respetados.

En otros sectores distintos a los de la energía y el transporte, las autoridades del plan aseguraron cuidadosamente la ejecución plurianual de programas para la elaboración de leyes programáticas que existen siempre, pero que poco a poco van perdiendo su contenido jurídico. Si las empresas interesadas se hallan muy cerca de la Administración propiamente dicha, como las oficinas públicas de vivienda y los establecimientos sanitarios, las inversiones previstas están aseguradas a pesar de todo, ya que son financiadas directamente por el presupuesto del Estado. Pero para las firmas que no pertenecen ni al sector de la energía ni al de transportes, ni a esta categoría especial que goza de una financiación presupuestaria, la programación plurianual por el plan no tiene gran significación práctica.

Es cierto que las empresas públicas de energía y de transportes ocupan el lugar más importante en el marco de las empresas públicas.

Al lado de estas directrices a plazo medio, que se imponen a un cierto número de empresas públicas, el Gobierno ejerce una intervención a corto plazo sobre los precios, los salarios y la regulación de los gastos presupuestarios, que no son siempre coherentes con las perspectivas a plazo medio.

Desde hace unos cuantos años el nacimiento del Mercado Común ha obligado al Gobierno a prestar una atención creciente a la evolución de los precios. Para luchar contra la inflación, el bloqueo constituye una fácil solución, muy tentadora, en el sector público: las empresas públicas ocupan, en efecto, un importante lugar en el gasto familiar (11 por 100 del que el 4 por 100 va destinado únicamente a calefacción) y en el consumo intermedio de las industrias. La dirección de los precios constituye, además, un cómodo instrumento de discriminación en favor de ciertas categorías sociales o regiones económicas: los ejemplos más evidentes son los bajos precios de la energía y del transporte en Gran Bretaña. De una forma más general, puesto el Gobierno en la disyuntiva de mantener «precios verdaderos» o evitar dificultades coyunturales, no duda en sacrificar el primero.

Entre las diversas consecuencias a que conduce este freno al alza de los precios, conviene señalar las dificultades de financiación imprevistas que la empresa no puede siempre superar. Como la ayuda del Estado es igualmente limitada, es fácil comprender que los pro-

yectos de formación de equipo no hayan podido ser siempre realizados íntegramente.

La fijación de salarios de las empresas públicas cada vez se encuentra más al margen de las mismas y depende de la decisión de un Estado preocupado por la estabilización. Los imperativos coyunturales priman aquí también sobre los imperativos de desarrollo a largo plazo.

Finalmente, el total de las ayudas concedidas por el poder público a las empresas públicas depende de la política llamada «de regularización de los gastos del Estado». Esta política adapta los gastos presupuestarios a la situación coyuntural. Igualmente ciertos equipos de energía eléctrica o de transporte han sido recientemente revisados y aun suprimidos de los planes a plazo medio para satisfacer a esta regularización.

No se debe, ciertamente, exagerar la importancia de estas enmiendas al proyecto primitivo del plan. Pero indican en que forma la conjunción de las políticas de precios, salarios y la regularización presupuestaria, en función de imperativos coyunturales, puede poner en peligro la realización del desarrollo de las empresas públicas tal y como se había fijado a plazo medio. La creciente apertura de las fronteras aumenta este riesgo. Es, hoy día, responsable de la política de estabilización. Hará, mañana, cada vez más difícil la aplicación de una política económica a plazo medio que ni siquiera ahora es coherente.

## B) CONTROL Y MERCADO

El peso de la competencia en el mercado común amenaza con arrebatarse al Estado el dominio de las empresas públicas de producción. Efectivamente, la competencia no tiene más que inconvenientes y obliga a políticas más coherentes. Pero no podría ser siempre admitida.

De esta forma, el primer reflejo del Estado es utilizar las armas que posee para dominar en mayor grado las empresas públicas y, especialmente la dirección de precios, de inversiones, de salarios y de medios de financiación. En Francia, le bastaría al Estado ampliar estas direcciones a sectores distintos a los transportes y la energía y armonizar mejor su intervención para que las empresas públicas sean separadas del mercado. Pero de hecho la libertad de acción de los gobiernos es mucho más restringida que lo que aparenta el díptico: mercado o intervención generalizada. Estas soluciones extremas no son aplicables.

El sector de las empresas públicas no puede ser totalmente abandonado al juego del mercado por razones harto conocidas, que aquí será suficiente enumerar.

Los desequilibrios geográficos amenazan a un Estado que abre sus fronteras. En el espacio europeo se produce una relocalización de las actividades alrededor de los centros más activos comprendidos en el triángulo Milán-Hamburgo-París. Las regiones situadas al oeste y sudoeste de Francia reclaman una ayuda que el poder público les concede concretamente en forma de implantación de centrales nucleares y el establecimiento de empresas nacionales.

Los conflictos mundiales amenazan la seguridad de aprovisionamiento de materias primas a los Estados. Es más importante, pues, para los gobiernos tener un aprovisionamiento cierto que un aprovisionamiento económico proporcionado por el mercado.

Las actividades nacionales más modernas se ven amenazadas por el peso de las grandes sociedades extranjeras que, dentro de un marco de libre cambio, estarían dispuestas a aplastar a sus modestos competidores franceses. El Gobierno trata de defender las empresas nacionales con todas las armas a su alcance.

Finalmente, existen empresas públicas que no pueden jugar el juego del mercado porque proveen servicios a una demanda más solvente; tal es el caso de los servicios sanitarios, las viviendas sociales y los centros de investigación. El Estado las subvenciona con amplitud y ejerce una extensa tutela que la garantiza el empleo correcto de sus fondos.

Pero estos argumentos no son válidos para el conjunto de las empresas públicas, pues no pueden todas someterse a un estrecho dirigismo.

Un dirigismo de más en más estrecho del sector público no está, por otra parte, conforme con la actual línea de acción del gobierno francés que parece volver, si bien modestamente, a un mayor liberalismo en lo que se refiere a la financiación de bienes de equipo.

El papel del Fondo de Desarrollo Económico y Social en la financiación de las inversiones decrece lentamente. En adelante únicamente debe cubrir las necesidades no satisfechas dirigiéndose al mercado financiero y a los organismos bancarios. Ya ahora, sus pres támos no representan más que un 10 por 100 de los gastos realizados en bienes de equipo de las empresas nacionales en lugar del 23 por 100 en 1959. Al mismo tiempo, el papel del Fondo como medio de ejecución de los planes de equipo a plazo medio se va debilitando. La eficacia de la planificación corre el riesgo de sufrir puesto que los poderes públicos disponen de menor volumen de créditos para

asegurarla y garantizar su financiación. En su límite, la programación a plazo medio únicamente podría ser indicativa. Queda aún por saber si esta política es acertada. Se puede observar que es contradictoria, si al mismo tiempo, no se liberalizan los precios para que las empresas obtengan mediante la autofinanciación el medio de procurarse los recursos que les niega el Estado: hubiese sido necesario empezar por esto. Igualmente es imprudente puesto que el gobierno se priva de un medio de intervención en el desarrollo de los sectores básicos.

La intervención del Estado en la vida de las empresas públicas choca con los mecanismos del mercado que la tienen en jaque o la hacen inútil. El alza de los salarios ha arrastrado todas las barreras que el Estado había establecido en el sector público. Pero puesto que no podía producirse con publicidad se ha insinuado con frecuencia con complicidad de las direcciones de las empresas públicas deseosas de reclutar mano de obra cualificada. Primas, beneficios en especie, ascensos y aun cambios en el reglamento de la empresa, han permitido los aumentos de remuneración, aun al precio, ciertamente, de una distorsión de las instituciones y de una clandestinidad que hacen de todo punto imposible una reorganización del conjunto de las rentas.

El control de precios, especialmente en los transportes ferroviarios, ha supuesto también desórdenes, bien conocidos por todos los parisienses. Una demanda creciente no puede satisfacerse por unos equipos de los que nadie se interesa, ni la SNCF ni la RATP, porque no son rentables. Es, en última instancia, el sector privado competitivo el que, a precios muy elevados, paga estas insuficiencias.

Los poderes públicos no han tomado aún conciencia completa de que los grandes sectores públicos no son ya monopolios. Una parte de la reglamentación de los precios tenía, en origen, por objeto romper el poder del monopolio. Este objeto ya no existe y además la competencia que se desarrolla al amparo de los «ex grandes monopolios» hace a esta reglamentación peligrosa para la empresa pública y su clientela y beneficiosa para sus competidores privados. Y aun yendo más lejos, podemos preguntarnos si una tarificación muy racional del tipo del «coste marginal medio», no sería la más próxima a la que seguiría espontáneamente una firma pública libre de todo control.

Esto basta para mostrar que si bien no se puede abandonar al mercado una parte del sector público que provee servicios para una demanda insolvente o que existan condiciones de interés nacional,

la intervención actual del Estado debe ser profundamente reestructurada en función de una competencia y de un mercado que el libre cambio europeo hace de más en más eficaz.

\* \* \*

Contrariamente a lo que cree una parte de la opinión pública, el Mercado Común no pone directamente en tela de juicio la existencia de un gran sector de empresas nacionales, sino más bien, la política que el Estado ejerce con respecto a ellas.

Las empresas públicas son actualmente acosadas por una intervención con frecuencia torpe y por los mecanismos del mercado. Para evitar una distorsión creciente, sería preciso que el Estado separe claramente las empresas que crea deben sustraerse a los mecanismos naturales de aquellas de las que piensa deben medirse con la competencia. Sin embargo, las diferencias del estatuto de las firmas no es suficiente para precisar los criterios de esta distinción. Este criterio debe estar constituido por la finalidad de la actividad. O bien, la empresa cumple un servicio de interés general caracterizado que no puede realizar de forma rentable y el Estado debe extraerla del mercado, o bien la empresa tiene una actividad competitiva y rentable y el Estado debe permitirle una gran libertad de manobra. Una política concebida de esta forma no debería temer nada del desarrollo del libre cambio.

## ANEXO I

**RELACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EXISTENTES EN 1964 SEGUN  
SU FORMA JURIDICA (CON EXCLUSION DE LAS FILIALES)****1. Organismos públicos estatales con carácter industrial y comercial:**

- Electricidad de Francia.
- Gas de Francia.
- Charbonnages de Francia.
- Oficina de Venta de los Carbones del Sarre.
- Empresa Nacional Autónoma de Petróleos.
- Oficina de Investigación de Petróleos.
- BRGGGM.
- Caja Nacional de la Energía.
- Oficina Nacional de Navegación.
- Puertos Autónomos.
- Aeropuerto de París.
- Empresa Autónoma de los Transportes Parisienses.
- Oficina Nacional Interprofesional de Cereales.
- ONERA.
- Centro Nacional de Estudios Especiales.
- Centro Científico de Investigaciones sobre la Construcción.
- Instituto Nacional de Investigación Química Aplicada.
- Fondo de Orientación y Regularización de los Mercados Agrícolas.
- SEIIA.
- ORTF.
- Sociedad Nacional de las Empresas de Prensa.
- Centro Nacional de Comercio Exterior.

Determinados organismos públicos de carácter industrial y comercial poseen personalidad civil además de su autonomía financiera:

- Régie Nacional de las Fábricas Renault.
- Minas Demaniales de Potasas de Alsacia.
- DNIA.
- Comisaría para la Energía Atómica.

**2. Sociedades nacionales y sociedades estatales.**

- Sociedades estatales que desarrollan su actividad en los departamentos y territorios de Ultramar.
- Sociedades que actúan en los Estados africanos y malgaches de expresión francesa.

NOTA.—Las instituciones financieras nacionalizadas deben clasificarse en este apartado. Por otra parte, es preciso indicar que la inmensa mayoría de las entidades de crédito o seguros que han sido nacionalizadas tienen la forma jurídica de sociedades anónimas.

3. Sociedades de economía mixta con participación estatal de un 30 por 100 como mínimo.

Están constituidas, en su mayoría, bajo la forma de sociedades anónimas, y el tanto por ciento de participación estatal en las mismas es el siguiente:

|  |      |
|--|------|
| — Agencia Havas  | 57,6 |
| — Sociedad Financiera de Radiodifusión                             | 99,9 |
| — Actualidades Francesas   | 54   |
| — Unión General Cinematográfica                                    | 99,9 |
| — Nord-Aviation  | 99,7 |
| — Sud-Aviation   | 99,8 |
| — SNECMA   | 89   |
| — SNCF   | 51   |
| — Compañía Nacional del Ródano                                     | 50,2 |
| — Compañía General Transatlántica                                  | 63,7 |
| — Compañía «Messageries Maritimes»                                 | 50   |
| — Compañía Nacional «Air France»                                   | 70   |
| — Sociedad Francesa de Transportes Petroleros                      | 30   |
| — Sociedad Francesa de Transportes Petroleros por <i>pipeline</i>  | 31   |
| — Sociedad Francesa de Petróleos                                   | 35   |
| — Compañía Nacional del Ródano                                     | 50   |
| — Compañía Francesa de Cables Submarinos y Radio                   | 99   |
| — Sociedad concesionaria del túnel de carretera bajo el Mont-Blanc |      |

Constituyen una excepción, por no estar constituidas como sociedades anónimas, las SARL:

|            |      |
|------------|------|
| — COGEP    | 99,8 |
| — SOTELEC  | 42,8 |
| — SOMEPOST | 50,2 |
| — SOCOTEL  | 51   |

## ANEXO II

RELACION DE LAS PRINCIPALES «EMPRESAS PUBLICAS» FRANCESAS  
POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Fuente: INSEE)

Esta lista comprende las empresas públicas estudiadas por la «Compatibilidad» Nacional, mencionando su categoría:

- Servicio público industrial y comercial (SP).
- Organismos de intervención económica (OI).
- Empresa nacional (EN).

| Sector   | Empresa  | Categoría |
|--|--|-----------|
| Industrias agrícolas y alimenticias .....              | Régie Nacional de Alcoholes .....  | OI        |
|  | Servicio de Explotación Industrial de Tabacos y Cerillas (SEITA) .....             | SP        |
| Combustibles minerales sólidos .....                   | Charbonnages de Francia .....  | EN        |
| Electricidad, gas, agua.                               | Electricidad de Francia .....  | EN        |
|  | Compañía Nacional del Ródano .....   | EN        |
|  | Gas de Francia .....   | EN        |
|  | Comisaría para la Energía Atómica ...  | SP        |
| Petróleos y carburantes .....                          | Oficina de Investigación de Petróleos.   | SP        |
|  | Régie Autónoma de Petróleos .....  | EN        |
|  | Sociedad Nacional de Petróleos de Aquitania .....                                  | EN        |
|  | Sociedad de Investigación y Prospección de los Petróleos de Alsacia ...            | EN        |
|  | Compañía de Exploración Petrolera ...  | EN        |
|  | Soc. de Trans. pétrole, por <i>pipe-line</i> .                                     | EN        |
|  |  |           |
| Automóviles y ruedas.                                  | Régie Nacional de las Fábricas Renault .....                                       | EN        |
| Construcciones navales y aeronáuticas. Armamento ..... | Oficina Nacional de Estudios e Investigaciones Aeroespaciales .....                | SP        |
|  | Dirección de Estudios y Fabricación de Armamento .....                             | SP        |
|  | Sociedad Nacional de Estudios y Construcción de Motores de Aviación (SNECMA) ..... | EN        |
|  | Sud-Aviation .....   | EN        |
|  | Nord-Aviation .....  | EN        |
|  |  |           |

| Sector  | Empresa   | Categoría |
|---|---|-----------|
| Química y caucho .....                          | Minas Demaniales de Potasas de Alsacia .....                            | SP        |
|   | Oficina Nacional Industrial del Mercurio .....                          | SP        |
|   | Servicio de Pólvoras .....  | SP        |
| Industrias poligráficas, prensa y ediciones ... | Imprenta Nacional .....   | SP        |
| Transportes .....                               | Aeropuerto de París .....   | SP        |
|   | Sociedad Nacional de los Ferrocarriles Franceses .....                  | EN        |
|   | Régie Autonoma de los Transportes Parisienses .....                     | EN        |
|   | Régie Autonoma de los Transportes Comunes .....                         | EN        |
|   | Compañía General Trasatlántica .....                                    | EN        |
|   | Messageries Maritimes .....   | EN        |
| Telecomunicaciones ...                          | Air France .....  | EN        |
|   | Correos y Telecomunicaciones .....                                      | SP        |
| Servicio de vivienda ...                        | Francia-Cables .....  | EN        |
| Servicio de vivienda ...                        | Oficina Pública de Viviendas de Renta Limitada (HLM) .....              |           |
| Servicios diversos .....                        | Oficina de Radio-Televisión Francesa.                                   | SP        |
|   | Teatros Nacionales .....  | SP        |
|   | Hospitales .....  | SP        |
|   | Agencia Havas .....   | EN        |
|   | Unión General Cinematográfica .....                                     | EN        |
| Comercio .....                                  | Fondo de Orientación y Regulación de los Mercados Agrícolas (FORMA) ... | OI        |
|   | Oficina Nacional interprofesional de Cereales .....                     | OI        |

