

**Cristophe BOUNEAU y Alexandre FERNÁNDEZ (dirs.),  
*L'entreprise publique en France et en Espagne (18-20 siècles).*  
 Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, Pessac, 2004,  
 327 pp.**

En la Europa de la segunda mitad del siglo XX, la empresa pública ha tenido una especial preponderancia. En las economías de Francia y España, la influencia ha sido aún mayor. Sin embargo, a partir de los años ochenta, su centralidad en la economía ha sido una importante fuente de debate y controversia.

*L'entreprise publique en France et en Espagne*, que vamos a comentar a continuación, parte de un ambicioso propósito. En efecto, leyendo simplemente la contraportada, nos encontramos ante una obra que pretende dar a conocer una época, la de la génesis de estas políticas públicas, mucho menos estudiada por la comunidad científica que su historia reciente. Pretende ser esta obra, en palabras de los directores, un estudio comparado del nacimiento del sector público de dos países vecinos pero muy diferentes entre sí. Para completar la descripción, señalaremos que la base del libro son las actas del Coloquio Internacional sobre empresa pública organizado en Burdeos en octubre de 2001.

Los directores del trabajo estructuran el libro en tres grandes bloques: Debates y teorías, Campos de aplicación y modos de intervención, y Organizaciones e instituciones, de los cuales hablaremos más adelante. En una excelente introducción, tanto Cristophe Bouneau como Alexandre Fernandez dejan claras cuáles van a ser las pautas de esta obra coral. Ante todo, justifican el interés del trabajo. En efecto, el estudio nace de la inquietud que suscita la actual crisis de la empresa pública en la Europa occidental. Una época en la que se suceden olas privatizadoras, sobre todo en Francia y en España, parece un buen momento para reflexionar e investigar sobre los orígenes de ambos sectores públicos, así como para definir los objetivos y necesidades con los que nacieron. Se trata, además, de dos países que parten de posiciones muy distintas en su grado de desarrollo, aunque parezcan converger en el tiempo. Por último, ambos autores reseñan el carácter polifacético del sector público para justificar lo variado de las distintas aportaciones. En efecto, las empresas públicas pueden ser de ámbito local o nacional; pueden ser pequeñas o grandes, mixtas o de propiedad pública plena e, incluso, pueden pertenecer a grandes *holdings* estatales o funcionar de manera autónoma. Asimismo, múltiples son también las influencias que las políticas públicas de ambos países han recibido. Así, en diferentes momentos de su historia, tanto Francia como España se han inspirado en modelos y políticas de otros países europeos como Italia, Alemania o Bélgica sin ir más lejos. Por lo tanto, muchas e interesantes son las propuestas con las que nace el libro que pasamos a comentar a continuación.

En el primer bloque –“*Débats et théories*”– George Ribeill, Gérard Chastagnaret y

Bruno Marnot introducen las controversias que, a lo largo del tiempo, se han dado en los dos países a favor o en contra de una mayor intervención del Estado en labores productivas. Sin embargo, ninguno de ellos coincide ni en el tiempo, ni en los sectores tratados. Mientras Chastagnaret se centra en las luchas entre liberales e intervencionistas en el sector minero (tanto en el mundo político en general como en el Colegio de Ingenieros de Minas) en la España de mediados del XIX, Ribeill y Marnot tratan de sintetizar un modelo francés de economía mixta a largo plazo. El primero constata la victoria del ultra-liberalismo que tuvo como consecuencia la enajenación o arriendo de las principales minas estatales, aunque la mayoría de estas ventas se hiciese más por necesidades financieras que por convicciones económicas. Por su parte, Ribeill enumera, gracias a numerosas y muy largas citas, las ventajas e inconvenientes del ecléctico sector público francés en doscientos años de historia. Se trata de un modelo que parece funcionar a pesar de sus importantes defectos entre los que destacan la endogamia corporativa, una cierta ideología tecnocrática, así como una falta de continuidad política y legislativa en el largo plazo. Marnot describe a su vez la acción de los ingenieros franceses en la gestión y transformación de las empresas públicas francesas, haciendo hincapié en su creciente participación parlamentaria. En el artículo se ponen de manifiesto las dificultades con las que se encontraron dichos ingenieros a la hora de conjugar intereses públicos y privados ante la atenta mirada de un Estado que demostró ser escasamente neutral a lo largo del tiempo.

El segundo bloque del libro *–Les champs d'application et les modes d'intervention–* es el más voluminoso. Los autores han seleccionado trabajos que versan sobre sectores tan diversos como los ferrocarriles (Pedro Pablo Ortúñez y Javier Vidal Olivares, y François Caron), el gas (Jean Pierre Williot), el petróleo (Alain Beltran), el teléfono (Yves Bouvier), la radio-difusión (Jean-Jacques Cheval), las empresas municipales (Alexandre Fernandez y Gregorio Núñez) y, finalmente, la sanidad en forma de empresas hospitalarias (Pierre Guillaume, y Maria Eugenia González Ugarte y Pedro Pérez Castroviejo). Resulta imposible encontrar un hilo argumental común a todos los trabajos, exceptuando el hecho de que, en mayor o menor medida, tienen algo que ver con el sector público de Francia o de España. Por lo tanto, trataremos de sintetizar brevemente cada uno de los artículos.

Los capítulos sobre los ferrocarriles ponen en común (aunque por separado) las políticas gubernamentales de Francia y España para controlar el sector. Las compañías ferroviarias de ambos países se habían convertido en grandes corporaciones, entre las mayores del panorama empresarial hispano-francés. Por ello, las estrategias para minar su poder (Caja de ferrocarriles o *Caisse de solidarité*, Estatuto ferroviario o *Conventions*) llevaron caminos paralelos. El resultado final también fue muy similar. Cada vez más dependiente del Estado, la situación de las empresas ferroviarias degeneró de tal manera que, a finales de los treinta y principios de los cuarenta, sólo quedaba una solución: la nacionalización. En 1937 nacería la SNCF, mientras que su hermana española, la RENFE, lo haría en 1941. Williot traza en su capítulo la historia de *Gaz de France* (GDF) desde que, en 1946, se le transfirieran, junto con *Électricité de France* (EDF), todos los derechos y obligaciones de las empresas de gas y electricidad. Era la consecuencia lógica de un proceso de concentración del mercado que se había iniciado a finales del XIX. Sin embargo, el gas siempre pareció ser el hermano menor de la electricidad: sus plantillas de trabajadores se integraron, respetándose, con más dificultades de las previstas,

cierta autonomía de gestión entre las dos empresas. En un magnífico artículo, Alain Beltran trata de explicar una interesante paradoja: la de que un país como Francia, no productor, poseyera dos importantes compañías petroleras. Una de ellas, CFP Total, era privada aunque su creación fue incentivada por el Estado. La segunda, ELF, era de propiedad pública plena. Todo ello se explica por el deseo francés de conseguir cierta independencia energética de las grandes productoras (Standard-Oil y Royal Dutch Shell son las más importantes) que trataban de repartirse su mercado. Para ello, el Estado creó las instituciones necesarias para controlar y monopolizar las importaciones (la ONCL), desarrollar el refinado e, incluso, favorecer la prospección a escala mundial (el BRP), con resultados brillantes. Yves Bouvier ilustra con el sector del teléfono el famoso inmovilismo francés. Hasta que el teléfono no se convirtió en una importante industria, el Estado no se involucró en él. Aún así, no parecen, según el autor, haberse roto las inercias administrativas, incapaces de satisfacer eficientemente las reivindicaciones de los usuarios. En uno de los pocos trabajos comparativos de la obra, J.J. Cheval reconstruye el camino de la radiodifusión hispano-francesa en el periodo de entreguerras. El punto de partida es el mismo: la industria militar, que está a la base de su utilización. Sin embargo, la senda seguida difiere según el país: si en España el modelo final elegido es el descentralizado (más por incapacidad técnica que por decisión estratégica), en Francia se practica el monopolio de radiodifusión, algo muy conforme con el dirigismo francés. Del teléfono y la radio pasamos a dos artículos que versan sobre las empresas municipales a principios del siglo XX. Tanto Gregorio Núñez como Alexandre Fernandez inciden en la variedad de actividades de las empresas municipales, que van desde la imprenta hasta el transporte público. Sin embargo, mientras Fernandez compara dos ciudades y un sector (las fábricas de gas de Bilbao y Burdeos), Núñez intenta trazar una tipología de la empresa municipal en general. El modelo mayoritariamente elegido por los municipios para proveer de servicios a sus ciudadanos sería el de gestión por empresas privadas (para la instauración de nuevos servicios) y el de gestión directa no diferenciada, es decir, aquella que integra estos servicios públicos en las cuentas del ayuntamiento sin una empresa propia y autónoma. Los ejemplos de las empresas de gas de Bilbao y Burdeos con los que trabaja Fernandez pueden ser válidos para ilustrar aquel modelo. En efecto, en ambas ciudades (difícilmente comparables por tamaño) se tiende hacia cierta autonomía de gestión y presupuesto, sin separación del municipio pero sin fusión de todos los servicios urbanos. Para finalizar el bloque, los artículos de Pierre Guillaume y de Maria Eugenia González Ugarte y Pedro Pérez Castroviejo describen el crecimiento del sector sanitario en Francia y en el País Vasco. En ambos casos se descubre el proceso *burocratizador* que padecen los hospitales según aumentan en tamaño. Sin embargo, el enfoque es diferente: mientras Guillaume incide en el carácter deshumanizador de esta nueva sanidad, González Ugarte y Pérez Castroviejo analizan el resultado económico de los hospitales.

El último bloque –*Organisations et institutions*– engloba grandes iniciativas estatales. En Francia, Hubert Bonin examina la emergencia de empresas públicas en el mundo financiero. Desde la discreta intervención de la *Caisse des dépôts et des consignations* que garantizaba las pensiones y otorgaba ciertas ventajas a las entidades financieras, el peso del Estado en las finanzas públicas no dejó de crecer hasta 1940. Primero fueron los esfuerzos para ganar la guerra comercial después de la militar en la década de los veinte, con la creación de un banco impulsor del comercio exterior y el estímulo a la creación de compañías de seguro. Más tarde vinieron nuevos instrumentos que harían, a su vez, de *cohesiona-*

*dores* sociales. Así, al veterano Crédit Foncier (banco hipotecario) se le unieron el Crédit National (banco de reconstrucción) y el Crédit Agricole y la Banque Populaire (con un funcionamiento similar al de las cajas de ahorro españolas en sus inicios). Daniel Bertherau, por su parte, relata la historia del Tribunal de Cuentas francés, necesario para controlar unas empresas públicas de gran tamaño, pero controvertido por sus decisiones y su escasa independencia política. Finalmente, Antonio Gómez-Mendoza y Jean-Charles Asselain abordan el mayor ejemplo de empresa pública en España, el Instituto Nacional de Industria (INI). Gómez-Mendoza se ocupa de la era Suanzes, objeto de no pocas controversias: la influencia del IRI, su carácter más o menos subsidiario de la empresa privada, su instrumentalización para el proyecto autárquico, y sus efectos a largo plazo, entre otras. Asselain, por su parte, plantea las dificultades de comparar el IRI y el INI. Estos dos organismos sólo parecen tener en común su puesta en marcha real (a finales de los treinta) y su gusto por la burocracia. En el resto de los aspectos (objetivos, funcionamiento y resultados), la balanza se inclina casi siempre a favor del hermano mayor italiano, con mejor preparación de sus rectores y una menor aversión hacia el sector privado que el instituto español.

Para terminar, unas reflexiones en voz alta. El libro, ya se ha señalado, responde a un objetivo ambicioso: estudiar a largo plazo y en perspectiva comparada la evolución de los sectores públicos francés y español. Este objetivo, sin embargo, está lejos de alcanzarse. Es, de hecho, uno de los peligros de publicar en un libro las actas de un congreso o de un coloquio. En muchas ocasiones, los temas abordados en estas reuniones son muy generales para, como es lógico y deseable, dar cabida al mayor número de participantes posible. El coloquio que tuvo lugar en Burdeos en octubre del 2001 no parece haber sido una excepción. Por ello, y a pesar de los esfuerzos de los directores por justificar el “carácter polisémico” del sector público, pocos son los nexos de unión que ligan el conjunto de los artículos. Se debería hablar más bien de una recopilación de trabajos, interesantes per se pero que no se ajustan al objetivo último de la convocatoria. No resulta fácil, es cierto, comparar dos países con distinto grado de desarrollo, como tampoco analizar empresas tan diversas en su actividad, escala e influencia. Por ejemplo, unir en un mismo bloque la política francesa para obtener la independencia energética en el periodo de entreguerras con el funcionamiento de los hospitales en el País Vasco de finales del XIX no parece tener demasiado sentido, puesto que los problemas y los actores de ambas políticas públicas son radicalmente distintos. Por otro lado, se echa en falta un tipo de trabajo que uno esperaría al abrir un libro como éste: los verdaderamente comparativos. De los diecisiete capítulos, sólo dos tienen como protagonistas a los dos países simultáneamente. Y el de J.C. Asselain, construido en clave comparativa, se ocupa de Francia e Italia. No parece pues que nos encontremos ante *“une approche comparée indispensable qui confronte ici les expériences de la France (...) et de l'Espagne (...)”*, tal como se anuncia en la contraportada.

Por lo tanto, nos encontramos ante una atractiva propuesta para quien se interese por el sector público hispano-francés en su acepción más extensa. Pero los resultados son desiguales. Lo cual no significa negar ni el mérito ni la calidad de los trabajos incluidos en el libro. No puede negarse, sin embargo, que han sido víctimas de una práctica editorial cada día más extendida, la de las obras corales, cuya función acaba solapándose con la de las revistas especializadas. Pero ese es otro tema.