

# *El Instituto de Fomento de y la Andalucía empresa pública*



*Salvador Durbán Oliva*  
*Presidente del Instituto de Fomento de Andalucía*

En este artículo se pretende mostrar cuál está siendo la política desarrollada desde la Junta de Andalucía en el conflictivo tema de las privatizaciones. Se expone, en primer lugar, el debate existente a este respecto, para exponer a continuación las actuaciones y el papel del Instituto de Fomento de Andalucía -IFA. Un elemento esencial consiste en la delimitación exacta del concepto de empresa pública, a partir del cuál se procede a clasificar a las existentes en la comunidad autónoma andaluza. Queda, por tanto, perfectamente estructurada la labor efectuada en este campo, ratificándose la ausencia absoluta de motivos estrictamente presupuestarios en lo que a decisiones de privatización se refiere.

Las empresas públicas, su existencia y modo de funcionar, han constituido desde siempre un aspecto conflictivo de la vida política y económica, sin embargo, las causas de la polémica han sufrido variaciones en función de las características propias de cada momento.

Hoy en día no hay ninguna postura que, desde un punto de vista

racional, sea capaz de defender la ausencia de participación y presencia de dichas empresas en el devenir de las economías nacionales. ¿Dónde se encuentra, pues el conflicto? En la forma en que se materializa esa presencia. Por tanto, lo que sí se cuestiona es cómo debe ser la participación, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

El estado español ha pasado a pertenecer, *de iure* y *de facto*, a una comunidad de países que se rige por unos criterios que han de ser incorporados en todo ámbito de actuación. Dichos criterios, recogidos en el Tratado de Roma, en el Acta Única, y más recientemente en el Tratado de la Unión, reconocen la necesidad de incorporar a la política de la empresa pública, aquellos mecanismos que favorezcan la im-



***La privatización es la mejor manera de introducir la competencia en empresas que carecen de eficiencia y eficacia en la asignación de sus recursos, y cuya gestión es mejorable***

plantación tanto del Mercado Único Europeo como de la Unión Económica y Monetaria.

En este grupo de economías nacionales el papel de las empresas públicas puede ser diferente, pero es prácticamente incuestionable su importancia, tanto desde el punto de vista del empleo que generan, como por la formación bruta de capital con que contribuyen. Lo que sí se cuestiona es hasta qué punto esa actuación puede ser beligerante con la implantación de la competencia, objetivo básico en estos países.

Esta es la finalidad que subyace bajo la reciente expansión de las normas comunitarias. Lo que se pretende no es más que asegurar igualdad en el tratamiento entre empresas públicas y privadas, regulando las ayudas estatales, encuadrándolas dentro de la política industrial que corresponde.

Dentro de España, las diferentes comunidades autónomas también deben perseguir esta misma finalidad. En definitiva, esto es lo que se

quiere poner de manifiesto en estas líneas: una intención de lucha por la implantación de la competencia, eso sí, sin olvidar el resto de objetivos que informan el conjunto de nuestra actuación.

A lo largo de la historia, hemos asistido a diversas tendencias en lo que a privatizaciones se refiere. La realidad última viene marcada por una fuerte ola privatizadora.

Esta ola de privatizaciones es criticada especialmente por considerarse una forma ocasional de lograr minimizar, o al menos limitar, el volumen del déficit público. Sería una medida a corto plazo con efectos nulos, cuando no negativos, en nuestro sistema productivo.

Un problema adicional que traerían consigo las privatizaciones sería

las desnacionalización de las empresas que se pretenden privatizar. La causa reside en la falta de un entramado privado lo suficientemente fuerte, tanto desde un punto de vista tecnológico como financiero, como para desempeñar un papel prioritario en los procesos de privatización. Esto hace que de hecho sea imposible recurrir sólo a capital de dentro de nuestras fronteras, teniendo que acudir a empresas internacionales.

Pero, también hay opiniones a favor de la privatización, las de aquellos que la ven como la mejor manera de introducir la competencia en empresas que, hoy por hoy, carecen de eficiencia y eficacia en la asignación de sus recursos, y cuya gestión es manifiestamente mejorable. Se presume que toda privatización fortalecerá la estructura pro-



ductiva española, sin duda objetivo primero y principal de todo este proceso.

Adicionalmente, hay que contar con que tradicionalmente algunas empresas públicas han sido causantes de parte del déficit. Por ello, su privatización, en el supuesto de que no exijan una aportación especial de capital o que ésta sea sólo puntual, no sólo va a suponer unos ingresos extra, sino que además constituye un importante freno del lado de los gastos, por lo que de hecho tiene efectos positivos sobre el déficit.

Cuando hablamos de Empresa Pública, estamos considerando, siguiendo el art. 6 de la Ley General 5/1983 de 19 de julio de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a aquellas

*"sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Junta o de sus organismos autónomos" y a "las entidades de derecho público con personalidad jurídica que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado".*

No obstante, y a pesar de la definición anterior, aparece un conflicto de interpretación de la misma. Así, mientras desde el Instituto de Fomento de Andalucía (en adelante el IFA) se considera que las empresas participadas directa o indirectamente por estas entidades no deben ser consideradas como empresas públicas, sino como sociedades con participación pública, ya sea ésta mayoritaria o minoritaria, hay otra corriente que también tiende a considerar como tales a aquellas empresas participadas mayoritariamente directa o indirectamente por Entes de Derecho Público. Esta diferente forma de conceptuar a la empresa pública tiene su importancia, pues la consideración de *pública* aparta, en algunos aspectos, a dichas empresas del mercado.

La clasificación jurídica de las empresas que integran el Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía depende del órgano que tiene participación en la empresa. Es decir, serán consideradas como empresas públicas únicamente los Entes de Derecho Público, y aquellas empresas dependientes o de la Junta de Andalucía misma, o de Organismos autónomos <sup>(1)</sup>.

(1) Los organismos autónomos de nuestra Comunidad son: el Instituto Andaluz de la Mujer, el Instituto Andaluz de Administración Pública, el Instituto de Estadística de Andalucía, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, el Servicio Andaluz de Salud, el Patronato de la Alhambra y Generalife, el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, y la Agencia del Medio Ambiente.

Dicha clasificación quedaría:

### Entes de Derecho Público <sup>(2)</sup>

- Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA)
- Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía
- Empresa Pública de Puertos de Andalucía
- Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales
- Hospital Costa del Sol
- Empresa Pública de Emergencias Sanitarias
- Instituto de Fomento de Andalucía

### Empresas participadas directamente por la Junta de Andalucía

- Empresa Andaluza de Salud Pública, S.A.
- Sociedad de Gestión Financiación de Infraestructura Sierra Nevada 95, S.A.
- Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil
- Verificaciones Industriales de Andalucía

### Empresas participadas por Organismos Autónomos

- Empresa de Gestión Ambiental, S.A. (EGMASA)

(2) Se entiende como tales aquellas entidades de Derecho Público con personalidad jurídica que por ley han de ajustar sus actuaciones al ordenamiento jurídico privado y cuya creación depende del Parlamento de Andalucía.





- Empresa Andaluza de Gestión de Tierras, S.A. (GETISA)

Constituirán por tanto un apartado diferente, fuera de esta clasificación, aquellas empresas que están siendo participadas por Entes de Derecho Público -independientemente del grado de dicha participación- entre los que se encuentra el IFA. Estas empresas, que podemos denominar sociedades con participación pública, son numerosas y en diverso grado dependientes. Sin embargo, la política seguida en los últimos periodos muestra una tendencia a la desvinculación directa.

Dentro de este apartado encontramos las siguientes empresas:

#### **Empresas Participadas por el IFA**

##### **Participadas por la Empresa Pública de Suelo y por el IFA.**

- Centro de Transportes de Mercancías de Sevilla, S.A.
- Parque Tecnológico de Andalucía, S.A.

##### **Participadas por la Empresa Pública de Suelo**

- Cartuja'93, S.A.
- Puerto América, S.A.

##### **Participadas por la Empresa Pública de la Radio y la Televisión andaluza**

- Canal Sur Radio, S.A.
- Canal Sur Televisión, S.A.

##### **Participadas por la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales**

- Andalucía Productions, INC
- Nuevas Tecnologías Audiovisuales, S.A.
- Productora Andaluza de Programas, S.A.

Hasta hace relativamente poco la intervención en estas empresas se realizaba mediante participación directa en el capital de la empresa. La situación actual, ante la necesidad de optimizar el uso de los recur-

***Lo importante es lograr un sector público industrial homogéneo, interrelacionado, eficiente, rentable y competitivo***

sos públicos, ha hecho dar un giro a la anterior concepción de la actuación pública, en el sentido de subrayar la tendencia a la *liberalización* mediante una participación más indirecta en dichas sociedades. Se pretende así dejar a estas empresas un margen de actuación más amplio, en consonancia con las opiniones expresadas en el XIII Congreso Internacional del CEEP<sup>3)</sup> donde se recalcó la necesidad de mejorar la gestión del sector público industrial.

La opinión más desarrollada en

3) XIII Congreso Internacional del CEEP. Sevilla, 1-2/II/1994. Publicado por TENEO, Gabinete de Prensa. Dirección de Comunicación.

el transcurso de dicho congreso fue la de que, más que la privatización (medida con objetivos únicamente a corto plazo, definidos por ser "*pan para hoy hambre para mañana*") lo importante es lograr un sector público industrial homogéneo, interrelacionado, eficiente, rentable y competitivo. En definitiva, que sirva para lo que constituye su objetivo existencial: mantener una economía de mercado, ayudando a cubrir los fallos que su funcionamiento genera.

Se debe pretender que el papel que de hecho desempeñen las empresas públicas o con participación pública, sea el que corresponde a una situación tan crítica como la actual; es decir, que sirvan como cimiento insustituible de las economías europeas.

El planteamiento reciente aboga por un sector público industrial más reducido y saneado, en el que los fondos destinados a reconvertir empresas viables no hipotequen las actuaciones encaminadas al fortalecimiento del tejido industrial nacional en actividades con futuro y en colaboración creciente con el capital.

Llegados a este punto y desde la perspectiva del IFA, podemos desarrollar una doble clasificación de la empresa pública. Por un lado, distinguir las empresas instrumentales, de las no instrumentales, que pueden tener diferente grado de participación.

Las empresas instrumentales, en general, se caracterizan por estar basadas en un principio de permanencia en el capital de las mismas, y por ser propiedad del IFA al 100 por 100 en la mayoría de los casos. Su finalidad es esencialmente actuar de modo coordinado con el instituto para que se alcancen los objetivos de manera más eficiente. Mediante ellas, el IFA actúa de forma más



efectiva sobre los distintos sectores estratégicos de Andalucía. Son tres: *C de A* (Comercializadora de Productos Andaluces S.A.), *Sadiel* (Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática y la Electrónica, S.A.), *Sodean* (Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A.), y *Turasa* (Turismo de Andalucía).

*C de A* ha se orienta a la potenciación de la actuación del IFA y de la Junta de Andalucía en el sector comercial, desarrollando labores de organización y coordinación de las empresas andaluzas, de cara a la apertura y consolidación de las mismas en los mercados exteriores. Por su parte, *Sadiel*, que trabaja en el sector de la electrónica e informática (sector preferente de la Junta, con una participación del IFA del 62,74 %), se ha centrado en la cooperación con otras empresas del sector mediante asesoramiento, elaboración de planes, etc. *Sodean*, empresa orientada al sector energético andaluz, trabaja en la línea de la optimización del consumo de energía, así como en la potenciación del

sector de la energía renovable.

En cuanto al Turismo, la actuación de la Junta de Andalucía tiene un carácter especial, patente en la dependencia de la Dirección General de Turismo de la Junta de Andalucía, que está dedicada a la promo-

ción y potenciación del sector turístico andaluz.

La otra clasificación que se debe desarrollar, centrada en las empresas no instrumentales, distingue aquellas con fines de promoción y fomento empresarial, las empresas-instrumento financiero, y las empresas de interés regional. En todas ellas la participación del instituto tiene carácter temporal.

Dentro del subgrupo *Promoción y Fomento Empresarial* se encuadran las empresas que tienen objetivos coordinados con el IFA, de modo que mediante ellas se incrementa el ámbito de actuación del instituto, localizando sus acciones tanto en sectores como en territorios concretos de la autonomía. La característica esencial de estas empresas es estar participadas por otros agentes económicos y sociales, lo que implica un consenso en la toma de decisiones. Las empresas de este subgrupo se clasifican a su vez, de acuerdo con su actuación específica, en los siguiente epígrafes:

***El objetivo es: un sector público instrumental más reducido y saneado, donde los fondos destinados a reconvertir empresas viables no hipotequen el fortalecimiento del tejido industrial***



- ✓ Desarrollo Territorial sostenible
- ✓ Desarrollo Sectorial
- ✓ Centros de Empresa

Empresas como las creadas por algunos de los proyectos acogidos a las iniciativas comunitarias *Leader II* son un ejemplo de las situadas en el primer epígrafe.

*Andalucía Aeroespacial* es un consorcio dedicado a la promoción y a la comercialización de los productos del sector auxiliar de la aeronáutica en Andalucía, y una muestra de las incluidas en el segundo. Y los Centros Europeos de Innovación (*CEEIS, BIC, Euroinova, Eurocei*) son algunos ejemplos de las incluidas en el tercer epígrafe.

Otra forma de materializar las actuaciones, ha consistido en el establecimiento de sociedades de capital riesgo, cuyo papel es el de servir a modo de instrumento financiero. Estas compañías son el medio del que se vale el instituto para crear nuevas empresas. En una primera fase su ámbito de acción quedó reducido a un nivel provincial, creándose una red de empresas de este tipo en toda Andalucía. Superada esta primera fase, se hace necesaria una ampliación de dicho ámbito. Para ello se trabaja en la constitución de un Fondo de Capital Riesgo, cuya actuación abarcará el ámbito regional, y en el que se pretende implicar a las instituciones y entidades financieras de la comunidad autónoma.

Por último, tenemos las *empresas de interés regional*, denominación bajo la que se incluyen el resto de empresas con alguna participación del IFA, que comprenden a los distintos sectores de la economía andaluza en los que la participación institucional en un proyecto

singular y específico se ha hecho necesaria por una u otra razón: relevancia socio-económica, dependencia territorial, sectorial, etc.

Dentro de este subgrupo deben destacar por sus especiales características las actuaciones empresariales del IFA en las grandes empresas que han atravesado momentos de crisis. *Santana Motor*, la única empresa dedicada a la fabricación de automóviles de Andalucía, es un ejemplo.

Actualmente el IFA participa, con diferentes porcentajes, en 62 empresas. Esta cifra, se mantiene más o menos estable en los últimos años (1991=63, 1992=64, 1993=65, 1995=62), si bien hay una gran movilidad en las empresas, con la creación de 29 nuevas. No significa, pues, una continuidad en las características de las empresas participadas por el instituto.

En los últimos años, tal y como se ha indicado anteriormente, se observa que si bien el número permanece más o menos constante, las empresas pasan a ser diferentes. La cartera de empresas del IFA inicialmente proviene de las empresas de *Soprea*. La característica esencial de las mismas es que la participación permanece ligada a criterios de empresas de capital riesgo. Hoy las empresas responden a criterios de promoción y desarrollo, para favorecer los resultados del IFA.

En 1995 el IFA ha participado en 9 ampliaciones de capital por valor de 8.250 millones de ptas. la mayoría de los cuales han ido a parar a la potenciación de empresas relacionadas con el Campeonato Mundial de Esquí Alpino celebrado en Granada el pasado mes de febrero, dentro del importante esfuerzo inversor que la Junta de Andalucía ha realizado a partir de los campeo-

natos. Además, ha tomado nuevas participaciones por un valor nominal de 5.275 millones. ■

## ***Bibliografía***

- III Congreso Internacional del CEEP. Sevilla, 1-2/II/1994. Publicado por TENEO, Gabinete de Prensa. Dirección de Comunicación.
- Ley General 5/1983 de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 6.
- Memoria Instituto de Fomento de Andalucía 1994. Ed. IFA.
- Sector Público Empresarial de la Junta de Andalucía, 1992. Ed. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones.