

LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIONES EN ESPAÑA

**MARÍA ÁNGELES ORTEGA ALMÓN
Y MARÍA ÁNGELES SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ***

Resumen

En este trabajo se analizan las distintas fases por las que han discurrido las privatizaciones en España, desde que en 1985 se inicia un modesto proceso privatizador. Se presta especial interés a la intensificación del proceso privatizador tras el triunfo del Partido Popular en las elecciones de marzo de 1996 y la aprobación, por primera vez, de un programa de privatizaciones explícito y con vocación de globalidad. En dicho acuerdo se señalaba que el Estado debería dejar de ser el impulsor directo de la actividad empresarial por medio de la empresa pública.

Palabras clave: empresa pública, privatización, eficiencia, déficit público, deuda pública.

Clasificación JEL: H42, H62, H63

Recibido: 18 de abril de 2002.

Enviado a dictamen: 25 de abril de 2002.

Aceptado: 25 de julio de 2002.

Introducción

En las últimas décadas se ha producido un cambio de tendencia en la orientación de la teoría económica y del pensamiento político, no sólo sobre el papel de la empresa pública, sino, en general, de la concepción del papel del Estado. Los enormes déficits públicos acumulados tras el impacto de la crisis de los setenta y también como consecuencia de la construcción del Estado de Bienestar, unido a las grandes pérdidas y necesidad de elevadas subvenciones por algunas grandes empresas públicas, son algunas de las razones que han contribuido a que el Estado se haya ganado fama de derrochador y dilapidador de recursos. El resultado ha sido una desconfianza generalizada acerca del papel del Estado como empresario.

La puesta en tela de juicio de la actividad empresarial del Estado en las últimas décadas se ha realizado desde posiciones ideológicas dispares y en países con diferentes grados de desarrollo económico, convirtiéndose las privatizaciones en un fenómeno global. No todos los programas de privatizaciones los han llevado a cabo gobiernos conservadores como el de Thatcher en el Reino Unido o de Chirac en Francia, sino que ha habido importantes privatizaciones en Italia con un gobierno de coalición, en México con el Partido Revolucionario Institucional o, como en el caso de España, en la última década, del Partido Socialista Obrero Español.

Las políticas de privatización pretenden cumplir una serie de objetivos o argumentos que los propios gobiernos manifiestan como justificación o defensa de sus programas de privatización: a) *razones económicas*: incrementar la eficiencia del sistema para conseguir una mejora del bienestar social; b) *razones financieras*: generar recursos para el sector público y reducir el déficit público; y c) *razones políticas*: reducir la implicación del Estado en la toma de decisiones empresariales y limitar el peso del sector público

* Doctoras en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada (España). Profesoras del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada, donde imparten docencia desde hace más de una década. Sus principales líneas de investigación y publicaciones se centran en los campos de la economía pública y la economía regional. Correos electrónicos <maortega@ugr.es> y <sancheza@ugr.es> .



empresarial, ampliar el número de propietarios fomentando el denominado “capitalismo popular”, poner freno al poder de los sindicatos del Sector Público, entre otras. Por el contrario, los críticos del análisis económico convencional manifiestan que las políticas de privatizaciones abren nuevos espacios a la acumulación y la ganancia privada, a costa de una mayor destrucción de fuerzas productivas y de regresión social. Tras cada proceso privatizador existe una tendencia a la reducción del empleo, tanto por el cierre de actividades como por la búsqueda de una mayor rentabilidad del trabajo ocupado, presionando a su vez a la baja en los niveles salariales. Las privatizaciones, por una parte, favorecen la consolidación de grupos económicos muy poderosos que pueden influir en la política, en la comunicación y en la cultura; y por otra, la conformación de una mentalidad social favorable al mercado que no aprecia en el Estado sino mayores costos, burocracia y corrupción.

En general, la competencia y la regulación son determinantes más decisivos de los resultados económicos que la titularidad en sí. Para que la privatización de las empresas públicas mejore la eficiencia del sistema empresarial en su conjunto, el aumento de la competencia es una condición necesaria. Todo proyecto privatizador exige una cierta estabilidad política y un mínimo apoyo popular. Es necesario definir un marco institucional y legal que evite la ambigüedad y discrecionalidad política, así como los movimientos de grupos de presión que se puedan oponer a medidas orientadas a mejorar el bienestar común en nombre de intereses específicos.

En este trabajo se analiza las distintas fases por las que han discurrido las privatizaciones en España, desde que en 1985 se inicia un modesto proceso privatizador, haciendo balance de las empresas públicas que se han privatizado y las razones que las han justificado. Se presta una especial atención a la intensificación del proceso privatizador tras ganar el Partido Popular las elecciones de marzo de 1996 y la aprobación, por primera vez, de un Programa de Privatizaciones explícito y con vocación de globalidad.

Las privatizaciones en España de 1985 a 1996

Las privatizaciones realizadas en España empezaron a cobrar relevancia a partir de 1985. Desde el gobierno socialista se evitaba utilizar el término “privatización”, por lo que se sustituyó por el de “proceso de desinversión” del Estado en las empresas públicas, y al que numerosos autores han denominado “privatización silenciosa”. Aunque se puede afirmar que éste consistió más en una restructuración de la empresa pública que en un plan privatizador aislado.

Las decisiones de desinversión no respondieron a imperativos de carácter político o ideológico, sino a criterios de racionalidad industrial y financiera [Ortega y Sánchez, 2001: 23-26]. Con anterioridad a 1985 se había emprendido una política de gestión de la empresa pública según los principios del mercado y una búsqueda de la eficiencia y racionalización del sector público empresarial.

La reducción de pérdidas del Instituto Nacional de Industria (INI), *holding* que englobaba a las empresas públicas de clara vocación industrial, fue el objetivo principal, emprendiéndose para ello tres tipos de acciones: 1) reconversión y reducción gradual de empresas que no se consideraban viables y con pérdidas crónicas, como en el caso de la minería del carbón, de la construcción naval y de empresas de defensa; 2) venta o privatización de empresas que no se consideraban viables en el marco del grupo INI, pero sí fuera de él (la Seat, en el sector de automotores, por ejemplo), 3) creación de proyectos empresariales para su colocación posterior en el mercado, como el caso de ENDESA, INESPAL, Iberia, etcétera.

Las medidas de privatización emprendidas desde 1985 hasta principios de la década de los noventa fueron de dos tipos: a) venta directa de empresas públicas a empresas privadas, y b) colocación en bolsa de paquetes minoritarios de acciones, sin que el sector público perdiera el control de la gestión. El objetivo de esta última era diversificar las fuentes de financiamiento y disciplinar la gestión mediante el control que puede ejercer el mercado de capitales.

La venta directa o de la mayoría del capital es el sistema que más se utilizó tanto para empresas que carecían de importancia estratégica por su pequeño tamaño o actividad (Viajes Marsans, SKF, Textil Tarazona, etcétera), como para grandes empresas, en las que la privatización tiene sentido cuando el nuevo accionista puede generar un mayor valor para el negocio que el sector público por razones tecnológicas, comerciales, de aprovechamiento de economías de escala y sinergias derivadas de una mayor cooperación industrial entre diferentes empresas. Este es el caso por ejemplo de Seat, ENASA o Maquinista Terrestre y Marítima (MTM).

En el caso de las empresas de mayor tamaño, una parte significativa de las ventas se hicieron a grupos extranjeros, como el caso de Seat a Volkswagen,¹ ENASA a FIAT, Telesincro a Bull, MTM y Ateinsa a Alstom, Secoinsa a Fujitsu, Intelhorce a Orefici, etcétera. Mientras que en el caso de las empresas de menor tamaño fueron vendidas principalmente a inversionistas nacionales (Viajes Marsans, Gossypium, Hytasa, Macosa, Impiel, Alumasa, etcétera). La mayoría son empresas en crisis incorporadas al sector público por la retirada de la iniciativa privada en el periodo 1970-1982. En estas privatizaciones no se siguió un plan sistemático, sino que se actuó casuísticamente, respondiendo a problemas concretos. Éstas fueron una medida más, entre las que se siguieron para racionalizar y reestructurar el sector público empresarial, antes que un objetivo en sí mismo.

Hasta bien entrada la década de los noventa no ha habido una política global de privatizaciones, a pesar de las operaciones realizadas durante los años ochenta y principios de los noventa. Se transfirieron al sector privado segmentos de los grandes grupos industriales públicos, por motivos de saneamiento o necesidades de viabilidad. Pero estas actuaciones fueron fruto de decisiones aisladas y no de una estrategia definida y coherente de privatizaciones.

¹ La venta en 1986 de Seat (la única fábrica pública hasta entonces de automóviles en España) a Volkswagen fue quizás la primera privatización a gran escala en España o, como algunos han llamado, un proceso de "multinacionalización" de una industria española desarrollada al amparo de la protección arancelaria y en pleno proceso de integración a la CEE. Véase García Fernández [1990: 237]. El INI había tomado la participación mayoritaria de Seat en 1980, como una operación de salvamento.

La grave crisis presupuestaria y el Programa de Convergencia provocaron una decisión global del Ministerio de Economía y Hacienda sobre el proceso privatizador.

A partir de 1994, es cuando se empiezan a plantear las privatizaciones como un instrumento de política industrial, con la elaboración de un *Plan para la Racionalización y Modernización del Sector Público Empresarial*. En éste se trazan algunas orientaciones para dar entrada en el sector público a grupos industriales y financieros nacionales e internacionales. España se suma así a la corriente liberal privatizadora que se extiende por todo el mundo, atendiendo a principios de búsqueda de la eficiencia y mejora de la competitividad. La globalización y liberalización de los mercados, los intercambios comerciales y financieros, la desregulación de los sectores económicos y la necesidad de las continuas mejoras tecnológicas justifican la puesta en marcha de un programa de privatizaciones. A esto hay que añadir el momento especialmente complicado para las finanzas públicas, con un déficit público en 1995 superior a 6% del PIB y un nivel de deuda pública que se acercaba a 65% del PIB, circunstancias que favorecen el recurso a la privatización como mecanismo generador de ingresos o limitador de gastos para el sector público. Los ingresos obtenidos con las privatizaciones en España entre 1985 y marzo de 1994 [Comín, 1996: 356] ascendieron a un billón de pesetas. Sin embargo, de 1984 a 1993 el costo acumulado de las empresas públicas con pérdidas ascendió a 22.9 billones de pesetas,² lo que supuso un costo anual para el Estado equivalente a 4.5% del PIB.

Los años de mayor intensidad privatizadora de este periodo fueron 1993 y 1995, alcanzando los ingresos obtenidos por privatizaciones el 0.7% y el 0.6% del PIB, respectivamente. Vergés [1998: 226-228] estima que los ingresos procedentes de la venta de acciones de empresas públicas en esos años redujeron modestamente el déficit del presupuesto estatal: un 4.6% en 1993 y un 11.7% en 1995.

Una de las principales preocupaciones respecto al debate privatizador era la protección suficiente del interés públi-

² Distribuidos de la siguiente forma: 7.34 billones en subvenciones; 6.45 billones en transferencias de capital; 4.84 billones en pérdidas y 4.33 billones en ayudas públicas para estimular la producción industrial.



co en la privatización de aquellas empresas en la que la participación estatal era necesaria, bien para mantener la seguridad nacional (sectores de bienes y servicios básicos), bien para evitar fallos de mercado y monopolios naturales justificando la regulación y la propiedad pública y asegurando así la cobertura del servicio a todos los clientes, o bien para mantener industrias clave para el desarrollo del país, a fin de conservar los niveles de empleo y de renta de determinados sectores y núcleos de población. Con este objetivo, además de desarrollarse fórmulas como la "golden share"³ o la creación de "núcleos duros", el gobierno, mediante la Ley 5/1995, de 23 de marzo, estableció el Régimen Jurídico de Enajenación de Participaciones Públicas en Determinadas Empresas, que exige la autorización administrativa previa en determinados acuerdos y actos relacionados con las empresas públicas consideradas, siempre que el grado de privatización de una empresa sea superior a 5% del capital y tenga un capital público superior a 25%, o siempre que el proceso de privatización se plantee de tal forma que la participación del Estado vaya a quedar por debajo de 15%, y siempre y cuando desarrollasen una actividad considerada de interés público o pertenezcan a un grupo que desarrolle este tipo de actividades, o estén exentas total o parcialmente de la libre competencia (artículo 90 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea). Esta fórmula fue aplicada por el gobierno socialista en el caso de la privatización parcial de Repsol (10 años de vigencia) y recientemente en los procesos de privatización de Argentaria (3 años de vigencia), Telefónica (10 años), Endesa (10 años) o Tabacalera (8 años).

Las privatizaciones tras la aprobación del Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado

En marzo de 1996, gana las elecciones el Partido Popular, siendo los ejes prioritarios de la nueva política industrial, el fomento de la competencia en todos los mercados y la privatización como eje fundamental de gestión de la em-

presa pública. En un paquete de medidas aprobadas en el Consejo de Ministros el 28 de junio de 1996 (*Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado*), el nuevo gobierno elevó a programa político las actuaciones en materia de privatización, comprometiéndose a que ésta fuera global (en el sentido de que abarcaría a todas las empresas susceptibles de venta y que afectaría a la totalidad de la participación estatal, cualquiera que fuera el montante de la misma). Hasta junio de 1996 no existió un auténtico programa de privatizaciones que definiera explícitamente los principios por los que se iba a progresar en dicha política ni una declaración precisa de objetivos que se buscaban con la misma.

El proceso de privatizaciones se intensificó a partir de 1997, reduciéndose considerablemente el peso del sector público empresarial en la economía y afectando a las empresas públicas de mayor tamaño y rentabilidad (Telefónica, Repsol, Tabacalera o Endesa), entre otras. En sólo los dos primeros años del nuevo gobierno se vendieron empresas públicas por valor de más de cuatro billones de pesetas, duplicándose los ingresos obtenidos en los diez años de privatizaciones del Partido Socialista. Los años de mayor intensidad privatizadora fueron 1997 y 1998 en los que los ingresos obtenidos ascendieron al 2.7% y 2.8% del PIB, respectivamente. Sólo en 1997 se ingresaron por privatizaciones 2.05 billones de pesetas, una cantidad equivalente al 77% del déficit público del año anterior [Vergés, 1999: 134]. España ocupó en ese mismo año el sexto lugar por ingresos de privatizaciones entre los veintinueve países de la OCDE, de los que dos tercios correspondieron a países de la Unión Europea.⁴ Esto es un reflejo de la urgencia por completar algunos de los programas privatizadores antes de la llegada de la unión económica y monetaria (UEM), los gobiernos europeos tuvieron un mayor incentivo para acelerar sus programas de privatizaciones. Aunque los ingresos por privatizaciones no pueden utilizarse para el cálculo del déficit,

³ Fue aplicado por el gobierno socialista en el caso de la privatización parcial de Repsol y recientemente en los procesos de privatización de Argentaria, Telefónica, Tabacalera o Endesa.

⁴ Según los datos preliminares de un informe de la OCDE sobre privatizaciones, durante 1997 el conjunto de estados ingresaron por privatizaciones 157 millones de dólares, un 70% más que el año anterior, de los que dos tercios correspondieron a países de la Unión Europea. España ingresó 5.988 millones de dólares, con un incremento sobre 1996 de un 123 por ciento. *El País*, Negocios, 17 de mayo de 1998, p. 3.

sí se pueden emplear para reducir la deuda.⁵ A esto hay que añadir que las privatizaciones evitan que se tenga que incurrir en gastos destinados a financiar tanto las pérdidas de explotación de algunas empresas públicas como los programas de inversiones del conjunto del sector público empresarial. A corto plazo, tales privatizaciones suponen una importante ayuda para cumplir con dos de los principales indicadores macroeconómicos exigidos por el Tratado de Maastricht: la tasa de déficit público y la de endeudamiento público. Como señala Vergés [1998: 223], una parte de los recaudado por los *holdings* privatizadores no tiene formalmente el concepto de “venta de participaciones”, sino de “plusvalía” obtenida en la venta de esas acciones (diferencia entre el valor conseguido en la venta y el valor por el que figuraban contabilizadas las correspondientes acciones en las cuentas del *holding* privatizador). Como tal plusvalía, pasa a formar parte de los resultados anuales del *holding*, por lo que, a su vez, una fracción se computará en el presupuesto público estatal como impuesto sobre los beneficios del *holding* y la otra puede legalmente pasar también, en forma de dividendos ingresados por éste en el Tesoro.

Es decir, en ambos casos figuraran como ingresos corrientes, reduciendo por tanto el déficit corriente del Presupuesto del año en que se produce el ingreso. Vergés [1998: 226-228] ha estimado que el déficit público se habría reducido casi a la mitad (45%) en 1997 gracias a las privatizaciones, a través del mecanismo financiero/fiscal expuesto anteriormente; y que en 1998 la reducción habría sido aún proporcionalmente mayor dado que los ingresos

⁵ Cuando el Estado posee directamente acciones de una empresa pública que se privatiza, el beneficio o pérdida que genere la operación no tiene incidencia en el déficit público en términos de contabilidad nacional. El importe de la privatización dará lugar a un cambio en los activos financieros del Estado, debiendo contabilizarse en su totalidad como una variación negativa de activos financieros (acciones), que producirá simultáneamente una variación positiva del disponible, careciendo de efecto en el saldo de la cuenta de capital (capacidad o necesidad de financiamiento), con lo que la operación no altera el déficit público. El interés de dicha operación reside en la posibilidad de que los fondos obtenidos por la enajenación de un activo financiero se destinen a rebajar un pasivo financiero, en particular la amortización de la deuda pública para disminuir el saldo vivo de deuda en circulación. Al mismo tiempo, si se destina el importe de las privatizaciones a amortizar deuda en circulación, disminuirán los intereses correspondientes a la deuda amortizada, lo que permitirá reducir el déficit público.

obtenidos por privatizaciones en este año (Edesa, Tabacalera y Argentaria) alcanzaron un récord anual. De acuerdo con esto, las privatizaciones aceleradas de los años 1997 y 1998 han resultado determinantes para que el déficit público español se haya reducido formalmente hasta quedar por debajo del límite del 3% del PIB, cumpliendo así con lo que fijaban los criterios de convergencia de Maastricht [Vergés, 1998: 230].

Según los datos del Centro Europeo de Empresas con Participación Pública (CEEP), el impacto de las empresas públicas en la economía europea no agrícola estaba situada a finales de 1995 en el 10.4% de media (obtenido como la media de los tres siguientes criterios: porcentaje de asalariados públicos, porcentaje de valor añadido generado y porcentaje de formación bruta de capital fijo), mientras que en España suponía el 8%. Este porcentaje descendió al 3% a principios de 1998.

Entre 1999 y 2000 se produce un estancamiento en el proceso privatizador como consecuencia de los cambios ministeriales surgidos después de las últimas elecciones generales (marzo de 2000). En 2001 se ha iniciado una nueva etapa al privatizarse seis empresas de titularidad pública y siete fincas rústicas que pertenecían a la estatal Expasa (empresa que fue traspasada en mayo de 2001 del Patrimonio del Estado a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales). El total de ingresos obtenidos por privatizaciones en este año ascendieron a 139,000 millones de pesetas (835 millones de euros) [Pampillón, 2002:127]. Lo que representa el 0.1 por ciento del PIB.

En el cuadro 1 se recogen las empresas privatizadas en el periodo 1996-2001, indicándose la participación pública que se privatiza, los ingresos obtenidos en la operación y la fecha en que fue aprobada por el Consejo de Ministros (salvo algunas excepciones). De igual modo, se puede observar el método de privatización que se ha llevado a cabo. El resultado ha sido la privatización de 43 empresas públicas y unos ingresos cercanos a los cinco billones de pesetas.

Las fórmulas básicas de enajenación de activos de empresas públicas llevadas a cabo durante estos años responden principalmente a dos modalidades:



Cuadro 1
España: empresas públicas privatizadas en el periodo 1996-2001

| <i>Empresa</i> | <i>Propietario</i> | <i>Precio</i> <i>(millones</i> <i>pesetas)</i> | <i>Comprador</i> | <i>Fecha*</i> |
|---------------------------|--------------------|--|---------------------|---------------|
| Telefónica | SEPPA ¹ | 630.000 | OPV | 20/12/1996 |
| Minas Almagrera | SEPI ² | 443 | N. Resources | 17/1/1997 |
| Sodiga (5%) | SEPI | - | Xunta Galicia | 30/1/1997 |
| Iongraf | SEPI | 165 | Directivos | 7/3/1997 |
| Repsol (10%) | SEPI | 168.692 | OPV | 7/3/1997 |
| Surgiclinic (50%) | SEPI | - | Hambros | 7/3/1997 |
| Sodical (51%) | SEPI | 717 | Dip. y Cajas | 14/3/1997 |
| Auxini (60%) | SEPI | 5.950 | OCF Const. | 7/6/1997 |
| Aldeasa (20%) | SEPPA | 15.000 | Tabacalera | 15/6/1997 |
| Retevisión (70%) | FOMENTO | 181.003 | Endesa-Stet | 12/7/1997 |
| Endesa (25.57%) | SEPI | 695.462 | OPV Alcoa | 24/7/1997 |
| Inespal | SEPI | 61.500 | Arbed | 29/7/1997 |
| CSI (Aceralia) (35%) | AIÉ ³ | 129.200 | OPV | 1/8/1997 |
| Aldeasa (80%) | SEPPA | 48.545 | La Caixa | 1/8/1997 |
| Infoleasing | SEPI | 3.100 | Navieras Nac. | 12/9/1997 |
| Elcano | SEPI | 5.770 | OPV Aristrain | 24/10/1997 |
| Aceralia (52.8%) | SEPI | 212.367 | J.M. Aristrain | 7/11/1997 |
| Aceralia (10.8%) | SEPI | 40.000 | Gestamp | 7/11/1997 |
| Aceralia (0.6%) | SEPI | 1.500 | Directivos | 7/11/1997 |
| Aceralia (1%) | SEPI | 3.692 | | |
| Ferroprefil | SEPI | 21 | Dip. y Cajas | 14/11/1997 |
| Sodicaman (51%) | SEPI | 658 | G. Barreras | 26/11/1997 |
| Barreras | SEPI | 750 | OPV | 26/12/1997 |
| Argentaria | SEPPA | 325.000 | OPV | 16/1/1998 |
| Tabacalera | SEPPA | 310.000 | 10% soc. industrial | 13/4/1998 |
| Iberia (40%) | SEPI | n.d. | 30% soc. | 2000 |
| | | | Institucion | 13/4/1988** |
| Iberia (52%) | SEPI | 87.210 | OPV | 5/2001 |
| Conversión Aluminio | SEPI | 120 | Grupo Alucoil | 2001 |
| E.N. Santa Bárbara | SEPI | 832 | General Dynamics | 2001 |
| Ence (51%) | SEPI | 38.248 | OPV | 2001 |
| Interinvest | SEPI | n.d. | Air Comet | 2001 |
| Fincas rústicas (total 7) | Expasa | 5.257 | Subasta pública | 5/11/2001 |

¹ Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (Ministerio de Economía).

² Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.

³ Agencia Industrial del Estado.

* Corresponde a la autorización de la venta por parte del Consejo de Ministros.

** Fecha en la que se pone a la venta a través de una OPV.

Fuente: Elaboración propia.

- a) La venta negociada de activos, en la que se transfiere la propiedad en el marco de conversaciones privadas, tras una oportuna preselección de los posibles compradores, por lo general productores de la misma rama de actividad, bien en relación de competencia o de complementariedad, cerrándose la operación con aquel interesado que ofrezca las mejores condiciones o garantías, a juicio de los responsables públicos. Entre ellas destacan Auxini, Aceralia, Inespal, Conversión Aluminio o la E.N. Santa Bárbara.
- b) O bien, la oferta pública de venta de acciones (OPV), en la que la oferta global típica acostumbra a dividirse en un tramo nacional y varios tramos internacionales, que se corresponden con diferentes regiones geográficas. Es el método utilizado en las empresas públicas de mayor tamaño y rentabilidad: Telefónica, Repsol, Argentaria, Endesa, Tabacalera o ENCE.

El sistema utilizado para la venta de las siete fincas rústicas de Expasa fue el de subasta con carácter universal,



en la que podía participar cualquier persona física o jurídica que cumpliera con un conjunto de requisitos.

Hay dos sectores de muy difícil privatización, tanto por razones políticas como económicas y sociales, el de la minería y el de astilleros. La restructuración de la minería del carbón es probablemente la más difícil de acometer, si bien, dentro de los estrechos márgenes de la normativa comunitaria, el *Plan de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras*⁶ está tratando de buscar soluciones no traumáticas. De ahí que el paso de las empresas públicas del sector a manos privadas sea tal vez el último en llevarse a cabo en este proceso global de privatizaciones. Interinvest (Aerolíneas Argentinas y Austral), la E.N. Santa Bárbara o Conversión Aluminio, son ejemplos de empresas privatizadas con elevadísimas pérdidas acumuladas.

Conclusiones

El proceso de privatizaciones en España ha tenido dos fases muy diferenciadas. Una primera etapa, de 1985 a 1994, en la que no se siguió un plan sistemático, sino que se actuó casuísticamente, respondiendo a problemas concretos, siendo las privatizaciones una más entre las medidas que se siguieron para racionalizar y reestructurar el sector público empresarial, que un objetivo en sí mismo. En una primera fase se inició un proceso liberalizador para adaptar al sector público empresarial español a la normativa comunitaria, aboliéndose los monopolios de distribución y refinación de petróleos y de tabacos. En esta primera etapa socialista, las privatizaciones respondieron a la voluntad gubernamental de disminuir el peso del sector público en sectores de actividad no estratégicos regidos por criterios de mercado. Las privatizaciones más importantes se realizaron de forma parcial, mediante operacio-

nes públicas de ventas de acciones. En una segunda etapa socialista, a partir de 1994, los motivos presupuestarios empezaron a cobrar importancia, aunque sin llegar a ser los objetivos fundamentales, debido al momento especialmente complicado de las finanzas públicas. Es a partir de ese mismo año cuando se empiezan a plantear las privatizaciones como un instrumento de política industrial con la aprobación del *Plan para la Racionalización y Modernización del Sector Público Empresarial*.

El modelo privatizador cambió tras las elecciones de 1996. Con la aprobación del *Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado*, las privatizaciones se intensifican y se reduce considerablemente el peso del sector público empresarial en la economía, afectando a las empresas públicas de mayor tamaño y rentabilidad. Llama especialmente la atención la concentración de privatizaciones en 1997, año decisivo para entrar en la Unión Monetaria. Los ingresos por privatizaciones entre los años 1996-1998 estuvieron en torno a los 4 billones de pesetas (duplicando los ingresos obtenidos en los diez años de privatizaciones del gobierno socialista). Se debe recordar que la deuda pública española estaba en torno a los 51 billones de pesetas a principios de 1997. Las privatizaciones, como ya se manifestó, han resultado determinantes para que el déficit público español se haya reducido por debajo del límite del 3% del PIB, cumpliendo así los criterios de convergencia de Maastricht, apoyando por su influencia en la deuda y de forma indirecta, el ingreso de España en la Unión Monetaria.

El objetivo principal de la privatización debería ser el aumento de la eficiencia económica, no sólo como la clave para mejorar las actuaciones del sector público empresarial, sino también como fuente de otras mejoras que con frecuencia se le atribuyen a la privatización, en particular, sus efectos presupuestarios favorables.⁷ Resulta difícil valorar hasta qué punto la solución a corto plazo

⁶ Este Plan establece el principio de libertad de contratación de suministro entre las empresas mineras y las eléctricas, garantizando una progresiva convergencia con los precios internacionales. Para la consecución de dicho objetivo el Plan prevé una reducción del consumo garantizado durante el periodo 1998-2005 de 28%, tratando de dar cumplimiento a la decisión 3632/93/CECA. Este Plan prevé, además, un desembolso aproximado de 50 000 millones de pesetas anuales, de los cuales 40 000 se destinan al financiamiento de infraestructuras.

⁷ Como señala Vickers [1993: 85-86]: "el argumento recaudatorio en favor de la privatización no es evidente, puesto que es necesaria una visión a largo plazo de los ingresos. Si la privatización provoca mejoras en la eficiencia, sus ventajas recaudatorias aumentan. Pero si existe una tendencia a la subvaloración del precio de venta de las acciones, las consideraciones recaudatorias pueden ser contrarias a la privatización".



de un problema puramente presupuestario evita la necesidad de endeudamiento futuro del Estado para compensar la supresión de los ingresos que antes generaba la empresa pública rentable. En este sentido, debe tenerse en cuenta que si la reducción del costo de los intereses, debido a una amortización de la deuda generada gracias a los ingresos provenientes de la privatización, no compensa la minusvaloración de las expectativas de los ingresos procedentes de la empresa pública rentable, el Estado puede verse obligado a incrementar los ingresos por la vía impositiva u optar por una reducción de los gastos socialmente populares. Si, por el contrario, las privatizaciones afectan a empresas deficitarias o situadas en áreas geográficas especialmente desfavorecidas, no hay duda de que será preciso acompañar estas medidas con un incremento de los fondos de compensación interterritorial, además de aumentar los costos sociales que tales privatizaciones generarán.

En general la competencia y la regulación son factores determinantes más decisivos en los resultados económicos que la titularidad en sí. Siempre que haya deficiencias en esas áreas las acciones del gobierno deberían orientarse primordialmente a estimular la competencia y mejorar la regulación. La privatización no es necesaria ni suficiente para crear un mercado competitivo. En el caso de España en los últimos años las grandes empresas públicas españolas se han vendido antes de liberalizar los mercados. La privatización de Endesa o de Tabacalera supone la transferencia al sector privado de monopolios o duopolios del Estado, cuando los fundamentos teóricos y la experiencia internacional recomiendan privatizar y liberalizar al mismo tiempo (o liberalizar antes que privatizar), lo que pone en entredicho el incremento de la eficiencia económica y la obtención de los beneficios que para el consumidor dimanarían de una apertura del mercado a la competencia. La evidencia demuestra que la consolidación de empresas monopolísticas u oligopolísticas en la esfera privada pone en peligro la competencia, ya que estos grupos se convierten de inmediato en focos de resistencia contra la liberalización y la competencia.

Las privatizaciones de las grandes empresas públicas españolas no hubieran tenido el éxito alcanzado sin la fuente de financiamiento que ha supuesto el ahorro de la sociedad,

favorecido por el extraordinario periodo por el que ha atravesado el mercado de capitales y la fuerte reducción de los tipos de interés en los últimos años. El bajo entorno de los tipos de interés ha ayudado a la mayor apetencia por las acciones. Todo el ahorro que se está produciendo en las economías de los pequeños inversionistas y que cristaliza en su entrada en los fondos de inversión, hace que el mercado interno se haya convertido en una fuente clave de demanda.

La base accionarial, es decir, lo que antes era titularidad del Estado se ha distribuido entre más de dos millones de inversionistas, desde 1997. Tampoco hay que olvidar que la venta de empresas públicas es un manantial seguro y abundante de comisiones y beneficios para los bancos e instituciones que intermedian en las operaciones. El nuevo entorno de los tipos de interés y la legislación sobre participaciones en el capital hacen que en estos momentos resulte más atractivo a bancos y cajas invertir en paquetes significativos en la industria, por lo que es probable que se concentre y refuerce la presencia de la banca en las grandes empresas. En teoría, la creación de una amplia base accionarial directamente interesada en el proceso proporciona una poderosa herramienta de freno a futuras tendencias nacionalizadoras. Sólo la baja de los mercados financieros y una previsible recesión económica desanimarían a los inversionistas y convertiría a lo que hoy se considera capitalismo popular en una forma bastante impopular de perder dinero.

Referencias bibliográficas

- Aranzadi, C. [1989], “La política de desinversiones en el INI”, *Papeles de Economía Española*, núm. 38, pp. 258-261.
- Barro, R.J. y X. Salas [1995], *Economic Growth*, McGraw-Hill.
- Comín Comín, F. [1996], *Historia de la hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Nuevos instrumentos universitarios, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- García Fernández, J. [1990], “Política empresarial pública 1973-1988”, en P. Martín Aceña y F. Comín,

- (edits.), *Empresa pública e industrialización en España*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 217-250.
- Kay, J.A. y D.J. Thompson [1994], "Privatization: a Politic in search of a rationale", *The Economic Journal*, 96, pp. 18-32.
 - Lucas, R.E. [1988], "On the Mechanics of Development Planning", *Journal of Monetary Economics*, núm. 108.
 - Oporto Del Olmo, A. [1997], "Comentarios acerca de la evolución de la industria y la política industrial de 1986 a 1996", *Información Comercial Española*, núm. 766, pp. 89-102.
 - Ortega Aalmón, M.A. y M.A. Sánchez Domínguez [2001], "Política de adaptación de la empresa pública española en el marco de la Unión Europea", *Revista de Estudios Europeos*, Instituto de Estudios Europeos núm. 28, pp. 21-44.
 - Pampillón Olmedo, R. [2002], "Las privatizaciones de empresas estatales en 2001 en España y sus perspectivas futuras", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 166, pp. 125-132.
 - Piqué Camps, J. [1996], "Las políticas de adaptación de las estructuras industriales; pasado y presente", *Economía Industrial*, núm. 308, pp. 19-22.
 - Rees, R. [1988], "Inefficiency, public enterprise and privatisation", *European Economic Review*, núm. 32, pp. 422-431.
 - Romer, P. [1990], "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, núm. 98.
 - Sociedad Estatal de Participaciones Industriales [1998], *Informe Anual 1996*.
 - Vickers, J. [1993], "El programa de privatizaciones británico: una evaluación económica", *Moneda y Crédito*, núm. 196, pp. 79-122.
 - _____ y G. Yarrow [1988], *Privatization: An Economic Analysis*, Londres, MIT Press.
 - _____ y G. Yarrow [1991], "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 2 (Spring), pp. 111-132.

