



Las privatizaciones

de Empresas Públicas
en España



Joaquim Vergés

Edición 5ª , Julio 2013

Las privatizaciones en España

Autor: Joaquim Vergés-Jaime © 1

Edición 5ª, Julio 2013

Palabras clave:

- Privatizaciones España
- Empresas Públicas: Privatización
- Política de privatización: Consecuencias

Key words:

- Privatisation in Spain
- Public Owned Enterprises : Privatisation
- Privatisation policy: Consequences

JEL codes: L32 - L33 - H42 - H43

INDICE

1. Introducción, 3

2. Panorama del proceso de privatización en España

- Marco jurídico-legal, y entidades privatizadoras, 8
- Primera etapa (1985-1995): Reestructuración del sector de EPs estatales, más que política de privatizaciones, 9
- Segunda etapa (1996-2003): La privatización de las grandes EPs, 11

3. Principales operaciones de privatización

- Empresas estatales vendidas, 14
 - . Privatizadas mediante venta directa, 14
 - . Privatizadas a través de la Bolsa, 16
- Resultados que presentaban las empresas privatizadas, 18
- Relevancia de los ingresos obtenidos con las privatizaciones, 19

4. Cuales fueron los objetivos perseguidos con las privatizaciones

- Objetivos declarados por los gobiernos, 21
- Objetivos que se deducen como hipótesis explicativas mas verosímiles 'a posteriori': ¿Porqué se ha privatizado, en definitiva?, 23

5. Consecuencias principales de la privatización de las EPs en España.

- ¿Mejoró la eficiencia de las EPs privatizadas?, 31
- Principales repercusiones socio-económicas, 35

Bibliografía citada, 43

Anexo 1: Principales EP no privatizadas, 45



1 “Las privatizaciones de empresas públicas en España” de Joaquim Vergés está sujeta a una licencia de [Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Correspondencia: Joaquim.Verges@uab.es - Campus Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Fac. Economia & Empresa, Edif. B, 08193 Cerdanyola (Barcelona) - +34 935811210

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de los 80 un gran número de países en los que las empresas públicas tenían un cierto peso han llevado a cabo una política de privatizaciones que ha hecho que una gran parte de sus empresas públicas (EP) pasasen a depender de grupos económicos o inversores privados, nacionales o extranjeros. Una tendencia de política económica que entre otras cosas ha dejado sin uso expresiones como 'economías mixtas' para referirse a aquellos países en los que las empresas públicas eran dominantes en sectores considerados económica o socialmente estratégicos y por ello relevantes en su conjunto como instrumentos directos de la política económica de los respectivos Gobiernos.

En España dicha tendencia se observa a partir de 1985; pero sobre todo a partir de las elecciones de marzo de 1996 y el consiguiente cambio de gobierno –del PSOE al PP. Entre ese año y el 2003 se produjeron la mayor parte de las privatizaciones, en cuanto a su volumen económico. Especialmente las de las grandes EP, las denominadas a nivel popular 'las joyas de la corona'. Posteriormente se han seguido efectuando operaciones de privatización pero con un carácter más bien puntual

Antes de entrar en el relato y análisis de las privatizaciones llevadas a cabo en España, conviene precisar o delimitar lo que se entiende por tal en el presente informe.

Qué se entiende por 'privatizar'

En cualquier país en que la política de privatizaciones ha tenido una cierta entidad, tal política no se ha limitado a la venta, total o parcial, de empresas públicas al sector privado sino que, además, las actuaciones gubernamentales se han extendido a dos tipos de medidas que suelen aparecer juntas y que en algunos casos son las que han tenido mayor trascendencia: La *liberalización o desmonopolización* de una actividad hasta entonces en manos de una EP; y la *eliminación o reducción de subsidios* a los precios de determinadas actividades o sectores productivos en los que eran dominantes EPs. Y, desde luego, en ciertos casos relevantes (de, por ejemplo, suministro eléctrico o servicios de telecomunicaciones, o de transporte de pasajeros) los gobiernos han aplicado esas medidas simultáneamente, afectando a las mismas EPs; lo que ha generado una cierta confusión en el lenguaje corriente al respecto, asimilando liberalizar a privatizar y a la inversa.

En cualquier caso es un hecho que lo que se entiende corrientemente por 'privatizar' - en medios de comunicación, debates políticos, etc.- pueden ser cosas bien diferentes:

- a) *Venta directa* de una EP, generalmente a un solo comprador (por ejemplo, el caso de Seat vendida a Volkswagen).
- b) *Venta en Bolsa de una parte de las acciones de una EP* ('oferta pública de venta' de acciones, OPV), en principio sin que la empresa deje de estar bajo control de capital público. Se habla entonces de 'privatización parcial'; o, más propiamente, de que ha entrado capital privado en la EP. O –si el capital privado sin ser mayoritario es importante- de que la EP ha pasado a ser una 'empresa mixta'. Y, por supuesto, sucesivas operaciones de venta en bolsa pueden reducir la participación pública haciendo que sea insignificante, con lo que se habrá llegado a una situación como la anterior 'a': la EP se ha vendido efectivamente; con la diferencia de que en este caso la propiedad de la empresa habrá acabado repartida entre numerosos (pueden ser decenas de miles) inversores privados.
- c) *Venta de activos de una EP* (terrenos, edificios, concesiones, plantas de producción, o una filial) sin vender formalmente ésta (por ejemplo, la venta de la filial de 'Santa Bárbara' dedicada a fabricar carros de combate, a la norteamericana General Dynamics).
- d) *Dejar de 'producir' dentro de la Administración Pública ciertos servicios, pasando a contratarlos con una empresa privada* (por ejemplo, el mantenimiento de carreteras, tradicionalmente a cargo de personal del Ministerio de Obras Públicas; o el caso de los servicios hospitalarios concertados por la Seguridad Social con hospitales o clínicas privadas).

Y también vemos que se aplica en ocasiones la expresión 'privatizar' a actuaciones como:

- e) *Reorganizar una EP, aplicándole las formas organizativas y criterios de eficiencia típicos de las empresas privadas* ('privatización organizativa' o 'comercialización')².
- f) *Dejar de 'producir' dentro de la Administración Pública ciertos servicios, pasando a contratarlos con una empresa pública creada al efecto, abierta al mercado*³
- g) *Segregar económicoamente una actividad o un servicio interno de la Administración Pública, transformándolo jurídicamente en una empresa pública*, con objetivos más modestos que en el caso anterior: simplemente para una mayor agilidad de gestión, o para que producto y sus costes queden explícitos, para facilitar así la toma de decisiones al respecto.
- h) Reducir o eliminar la subvención a un determinado bien o servicio suministrado por EPs (situaciones históricas de 'precios políticos'; como por ejemplo la mayor parte de los servicios de transporte público: ferrocarril, autobuses urbanos, metro).

Poco cabe comentar respecto a que las operaciones tipo a, b, c y d constituyen privatizaciones –con la salvedad de 'a) cuando la Administración sigue conservando la mayoría de control en el accionariado de la empresa. Pero, como habrá podido concluirse, los últimos cuatro tipos de actuaciones gubernamentales no pueden ser consideradas propiamente como *privatizaciones*, si por tal entendemos –como es habitual- que una actividad económica pasa del control del sector público al del sector privado. Incluso algunas de esas actuaciones como las f) y g) -que, hay que señalar, están en auge- resultan dar lugar, paradójicamente, a nuevas EP. Y en cuanto a actuaciones del tipo h) no

² Usualmente ello significa 1) cambiar su forma jurídica a 'SA'; 2) dividir internamente la EP en divisiones o 'unidades de negocio', y –sobre todo- establecer objetivos financieros, de rentabilidad o de reducción de costes para la empresa y, eventualmente, para cada una de esas unidades internas de gestión.

³ Tal apertura puede ser en dos sentidos: En cuanto que pueda no ser la única suministradora de esos servicios a la Administración, y en cuanto que puede suministrar también dicho tipo de servicios a otras entidades, públicas o privadas.

responden de hecho al concepto de privatización, sino al de dejar-de-subvencionar, total o parcialmente, determinados bienes o servicios con cargo a los presupuestos públicos; y ‘privatizar’ y ‘dejar-de-subvencionar’ son conceptos y decisiones políticas distintas e independientes; aunque en ocasiones observemos que un gobierno simultanea la una con la otra respecto a una determinada EP⁴. Visto desde otro punto de vista: existen casos de actividades subvencionadas –incluso de forma total- que son llevadas a cabo en parte por empresas privadas. Por ejemplo, una parte de los servicios hospitalarios de la Seguridad Social en España⁵; un ejemplo que suele utilizarse para ilustrar que en la práctica la *provisión (financiación)* pública de un bien (en este caso la prestación gratuita de servicios sanitarios, subvencionados con cargo a cotizaciones sociales e impuestos) no necesariamente implica la *producción* pública del mismo por parte de EPs.

‘Liberalizar’ vs. ‘privatizar’

Paralelamente a la posible confusión conceptual entre ‘privatizar’ y ‘dejar-de-subvencionar’, también se observa en la práctica un malentendido entre ‘liberalizar’ y ‘privatizar’: En ocasiones se califica la *liberalización* de una determinada actividad como *privatización*, cuando liberalizar *un sector* de actividad es una decisión política independiente de privatizar o no *la* empresa o empresas que hasta ese momento llevaban a cabo dicha actividad.

Liberalizar una actividad económica, como la TV o el servicio telefónico, significa que deja de ser legalmente el monopolio de una determinada empresa (generalmente pública), pasando a ser una actividad abierta a cualquier empresa. Se eliminan, pues, las barreras de entrada legales. Si bien en el caso de servicios públicos suele ocurrir que para operar en el sector se requiera una autorización explícita del gobierno, a través de la cual las empresas entrantes quedan obligadas a cumplir determinados requisitos de solvencia técnica y/o a asumir ciertos compromisos respecto al servicio a prestar. Un ejemplo típico de simple liberalización (des-monopolización) sin privatización es el de la TV en la mayor parte de países europeos en los años 80: Se eliminó el monopolio en favor de las cadenas públicas, y se pasó a una situación de coexistencia de empresas de TV privadas y públicas; o, en otros términos, se introdujo la competencia en la actividad TV, en principio sin privatizar las EP existentes.

A diferencia de la TV, en aquellos casos en que la actividad presenta, en conjunto o para parte de ella, condiciones de monopolio natural⁶, pretender liberalizar (eliminar la situación de monopolio) resulta lógicamente矛盾itorio, por económicamente irracional. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el suministro eléctrico; no en cuanto a la generación, pero si en cuanto al ‘transporte’ (alta tensión)⁷ y la ‘distribución’ (red hasta

⁴ Por ejemplo, la privatización de empresas de transportes públicos en Gran Bretaña (autobús y ferrocarril) ha ido en general acompañada de importantes subidas en las tarifas de dichos servicios, debido a que el Estado, simultáneamente a la privatización, decidió reducir o eliminar la subvención (precio político) que venía otorgando a esos servicios. Aunque también hay ejemplos en los que la subvención pública se ha mantenido a un cierto nivel una vez el servicio ha sido privatizado.

⁵ A partir de los años 70 el incremento del volumen de prestaciones se ha ido cubriendo en gran parte efectuando contratos (‘conciertos’) con centros hospitalarios privados. La ‘producción’ de los servicios está en este caso repartida entre hospitales públicos (pertenecientes a la Seguridad Social) y hospitales privados pagados por la misma Seguridad Social. Y el servicio es, en un caso y otro, gratuito para los usuarios.

⁶ ‘Monopolio natural’: cuando una actividad productiva es más económico o, con un costo dado, más eficaz para los usuarios/clientes si es prestada por una sola organización económica (empresa). La situación de *monopolio natural* puede ser por economías de escala puras, por economías de escala relativas a no duplicar (o triplicar, ...etc.) una red física de suministro (agua, gas, cableado), o por economías de coordinación (servicios ferroviarios, por ejemplo). (Sobre este tema puede verse Vergés, 2010, pág. 35-37 y 97-105).

⁷ En España, por ejemplo, actividad a cargo de Red Eléctrica de España (REE).

los domicilios de los usuarios)⁸. Si, a pesar de eso el gobierno decide privatizar la EP que realiza tales actividades, ello da lugar –se quiera o no- a un monopolio privado ⁹.

En resumen, la realidad nos muestra que una actividad llevada a cabo en régimen de monopolio por una EP puede ser liberalizada, sin que ello implique necesariamente privatizar la EP en cuestión (ejemplo: el caso de las TV, antes citado). Y, a la inversa, que una EP monopolista puede ser privatizada sin que el gobierno necesariamente liberalice el sector (por ejemplo, porque técnicamente no es razonable, al tratarse de una actividad que presenta características de monopolio natural). Y, por supuesto, un gobierno puede tomar ambas decisiones políticas al mismo tiempo: liberalizar *la actividad* (por ejemplo, telecomunicaciones) y simultáneamente privatizar *la empresa* pública que hasta ese momento era la única en dicha actividad. De la misma manera que una cosa es eliminar total o parcialmente la subvención que hasta ese momento venía dando el Estado a un servicio (por ejemplo, el ferrocarril), y otra privatizar la EP que viene suministrando ese servicio.

Contenido de este informe

El presente informe se centra en lo que habitualmente se entiende por privatizaciones: Cuando se transfieren o venden total o parcialmente empresas públicas, y éstas pasan a estar bajo control de inversores privados. Lo que se corresponde básicamente con actuaciones tipo a) y b), y en menor medida c) y d), de la lista inicial.

Las privatizaciones contempladas aquí son concretamente las de empresas públicas estatales. Ciertamente son, con mucho, las más importantes, tanto por su número como por su peso económico; aunque no las únicas, ya que también se han privatizado algunas empresas públicas autonómicas e incluso municipales.

En el apartado 2 siguiente se resumen los principales hitos del ‘periodo de privatizaciones’ en España, que se enmarca entre los años 1985-2003. Se destaca la diferencia entre la etapa 1985-1996, con gobiernos del PSOE, y la de 1996-2003, con gobiernos del PP. Y se señalan las grandes EP privatizadas.

Entrando más en detalle, en el apartado 3 se detallan todas las operaciones de privatización relevantes, en orden temporal: la empresa, la forma de privatización, la situación público-privado después de la operación (en el caso de privatizaciones por fases –tabla II), los ingresos que generó para el Estado, y quien compró la EP (en el caso de venta o adjudicación directa). Esto se complementa con un resumen sobre los resultados que venían presentando las cuentas de las EP antes de su privatización; y con un análisis del uso por parte del gobierno de los cuantiosos ingresos obtenidos con las privatizaciones, especialmente en la segunda etapa.

A partir de toda esa información parece lógico preguntarse cuáles fueron los objetivos perseguidos con las privatizaciones. Y a eso responde el apartado 4. En él se trata de evaluar el grado de concordancia entre los objetivos que los respectivos gobiernos declaraban perseguir, con los que pueden deducirse a partir de tener en cuenta las características de las EP efectivamente privatizadas, su situación económica en los años previos a la privatización, la forma de privatización, las cifras involucradas, etc.. De este

⁸ Por ejemplo, parte de la actividad de las tres principales empresas eléctricas españolas: Endesa, GasNatural-Fenosa, e Iberdrola. El resto de su actividad es la generación.

⁹ Por ello en tales casos el gobierno tiende, simultáneamente a la privatización, a establecer una *regulación* sobre la empresa (o sobre la parte de sus actividades en régimen de monopolio). Así, lo que antes era una *regulación implicita*, directa, en forma de órdenes gubernamentales a la EP en cuestión, al privatizar ésta es substituido por una *regulación explicita* sobre la empresa monopolista ahora privada, vía normas legales que se van actualizando periódicamente.

análisis destaca aquí como resultado, por ejemplo, que el objetivo recaudatorio –que en las exposiciones de motivos figuran solo de forma marginal- aparece sin embargo como hipótesis explicativa más razonable para una parte substantiva de las operaciones de privatización realizadas; y también que una parte de las privatizaciones parecen venir explicadas por motivaciones que no aparecen en el ‘listado’ de objetivos que los sucesivos gobiernos declaraban perseguir.

El presente informe se cierra –apartado 5- examinando lo que nos dicen los estudios empíricos disponibles sobre si la eficiencia de las EP privatizadas españolas mejoró después de su privatización –ya que era uno de los objetivos ‘estrella’ en las declaraciones gubernamentales; especialmente en el caso de gobiernos conservadores, y con un análisis de las repercusiones socio-económicas del conjunto de privatizaciones realizadas.

Universitat Autònoma de Barcelona,
Bellaterra-Cerdanyola (Barcelona)
Julio 2013.

2. PANORAMA DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN ESPAÑA

En el transcurso de los últimos veinticinco años, y paralelamente a lo ocurrido en muchos otros países, el sector público empresarial en España ha sido objeto a la vez de importantes reestructuraciones y de una reducción paulatina, tomando esto último una especial relevancia en los años 1996-2002/3.

Hacia 1985 existían en total unas 130 EP estatales directas, más alrededor de 850 indirectas (filiales y sub-filiales de las anteriores), además de las EP de los gobiernos autónomos y las EP municipales. Solo quince años después el panorama había cambiado drásticamente pues la mayor parte de las grandes EP *estatales* habían sido privatizadas, total o parcialmente.

Sobre las fases iniciales de este proceso (1985-1992/5) se han efectuado diversos análisis en los que se ha destacado los aspectos concomitantes de reestructuración del sector público empresarial (De la Dehesa, 1993; Comin y Martín, 1993; Folch, 1993.); y con una cobertura más completa (desarrollo temporal de las operaciones de privatización y empresas afectadas hasta 1995) disponemos del estudio de A. Cuervo (1997) en el que además se expone el procedimiento de privatizaciones establecido por el nuevo gobierno del Partido Popular en Junio de 1996.

Como se verá a continuación, es de destacar que, hasta 1995, la política de los gobiernos del PSOE al respecto se caracterizó por una combinación de, por una parte, privatizar determinadas EP industriales y, por otra, potenciar otras (como Repsol o Endesa); lo que dio como resultado que el peso del sector público empresarial en la economía española apenas había cambiado hasta 1995 (alrededor del 8%). No obstante -y como figuraba en el programa electoral del gobierno del PP-, desde mediados de 1996 a finales de 2002/3 las operaciones de privatización efectuadas cambiaron substancialmente la situación.

Marco jurídico-legal, y entidades privatizadoras

Las operaciones de privatización de empresas públicas (EP) estatales empiezan a ser significativas en España a partir, como se ha dicho, de 1985, tres años después de tomar posesión el primer gobierno del PSOE. A diferencia de países como Gran Bretaña, Francia o Italia, este proceso de privatizaciones no fue precedido de una ley 'ad hoc', sino que

cada privatización ha constituido, y constituye, una decisión gubernamental específica ¹⁰. Esto ha sido posible porque la gran mayoría de EP españolas tenían y tienen la forma jurídica de ‘sociedades anónimas’, por lo que están sujetas al derecho privado en sus relaciones mercantiles; y sus propietarios -normalmente holdings públicos de control- no necesitan formalmente autorización legal para vender total o parcialmente las acciones de esas EPs estatales. Hay excepciones, algunas de ellas notables, como por ejemplo Renfe, Correos, o los aeropuertos, que no tienen el estatus jurídico de S.A. y que dependen directamente de un ministerio; pero en general la mayoría de EP estatales han tenido dicha forma jurídica y han dependido siempre de alguno de los ‘holdings’ públicos de control, que son quienes han actuado o actuaban como accionistas de aquellas.

Primera etapa (1985-1995/6): Reestructuración del sector de EPs estatales, más que política de privatizaciones

Hay que destacar en este breve resumen que en lo que podríamos llamar la primera etapa del proceso de privatizaciones bajo gobiernos del PSOE, y especialmente de 1985 a 1992, más importante que las privatizaciones en sí fue la reestructuración de todo el sector público empresarial (estatal): Se introdujo o reforzó una mentalidad empresarial (‘managerial’) y de rentabilidad en los holdings públicos de control y en general en la dirección de las propias EP. Se reorganizaron sectores productivos enteros, fusionando numerosas empresas, con el objetivo político explícito de constituir empresas o grupos sectoriales dinámicos y competitivos a escala internacional: en aluminio, siderurgia, industrias alimentarias, petróleo, banca, electrónica, y electricidad. Simultáneamente a las primeras privatizaciones -especialmente entre 1985 y 1991- se lleva a cabo este proceso de reestructuraciones y fusiones internas:

- 9 EPs del sector petroquímico y del gas fueron absorbidas por *Repsol*, que pasó así a ser no sólo la primera empresa del sector si no también la primera empresa industrial española.
- 5 EPs del sector del aluminio fueron fusionadas en *Inespal*.
- 6 EPs del sector de la electrónica fueron absorbidas por *Indra*.
- 8 EPs del sector de la alimentación fueron adquiridas por *Tabacalera*, que pasó así a diversificar sus actividades, intentando constituirse en un gran grupo alimentario.
- Paralelamente, las acciones de todas las empresas públicas eléctricas fueron adscritas patrimonialmente a la más importante, *Endesa*, pasando ésta a ocupar una posición de dominio en el sector eléctrico español.
- Algo parecido se llevó a cabo con los diferentes bancos públicos (*Banco Exterior*, *Caja Postal*, *Banco de Crédito Industrial* y los bancos del *Instituto de Crédito Oficial*) que fueron fusionados en una nueva sociedad creada al efecto en 1991: *Argentaria*.
- Y las EPs de la siderurgia (las principales: *Ensidesa*, *AHV* y *Siderurgia del Mediterráneo*) fueron fusionadas en una nueva EP creada al efecto: *Corporación Siderúrgica Integral (Aceralia)*.

¹⁰ Un tanto tardíamente, en marzo de 1995 el gobierno de Felipe González presentó y vio aprobada en el Parlamento una ley denominada ‘de privatizaciones’, pero que en realidad es simplemente, como reza su título oficial, una “Ley de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas”; es decir, una ley más de procedimiento administrativo que de contenido político. Posteriormente, en junio de 1996, el Consejo de Ministros del nuevo gobierno de José M^a Aznar hizo público un acuerdo (no se trata por tanto de una norma legal, sino de un documento-declaración gubernamental) denominado de ‘bases del programa de modernización del sector público empresarial’, acuerdo que -como características más destacadas- pone de manifiesto la voluntad política de extender el proceso de privatización al máximo, y crea un Consejo Consultivo de Privatizaciones, el cual debe emitir un informe razonado previo a toda nueva operación de venta importante.

La idea dominante, claramente explicitada entonces por el gobierno, era que tales ‘nuevas empresas’ (verdaderos grupos empresariales modernos, en un país con pocos ejemplos de ese tipo) continuasen como EP y tratasen de aportar financiación (dividendos) al presupuesto estatal¹¹. El buque insignia y pieza más significativa de esta política fue la creación en 1992 del holding público multi-sectorial *Téneo* en el que se agruparon todas las empresas (ya reestructuradas y fusionadas) del INI que eran rentables o que tenían una clara viabilidad empresarial en el mercado. Se formó así un grupo empresarial multisectorial (por supuesto el mayor de España) al estilo de los grandes grupos internacionales, y con una divisa bien clara: ‘rentabilidad y expansión internacional, y competitividad en el mercado global’. De hecho algunas de las ‘nuevas EP’ resultantes de la reorganización mencionada aplicaron una política notablemente expansiva, comprando nuevas empresas e iniciando una sorprendente expansión internacional¹².

Paralelamente a este proceso de reestructuración y de expansión de grandes EP, orientado al afianzamiento futuro de éstas¹³, otras EP –en general industriales- fueron efectivamente privatizadas. Eran las que el gobierno defendía que podían tener viabilidad pero no por sí solas sino en el seno de un grupo empresarial internacional del mismo sector. Este fue el caso de la fabricación de automóviles (Seat), de camiones (Enasa-Pegado) y de varias EP de bienes de equipo (como La Maquinista).

Y, finalmente, algunas EP, generalmente pequeñas, fueron liquidadas por ser consideradas por el gobierno como económicamente inviables¹⁴.

Por supuesto, el saneamiento económico previo a la privatización de las referidas EP industriales ‘con futuro’ -y, en menor medida, el de las que se liquidaron-, exigieron

¹¹ Sobre esta política, más de saneamiento, reestructuración y racionalización que de privatización en sí, puede verse De la Dehesa, Folch (pág. 18-36) y Comín / Martín.

¹² **Repsol**, además de haber pasado en esos años a dominar la producción y distribución de hidrocarburos, a controlar, mediante sucesivas compras, el gas natural, y a ampliar sus actividades en el campo petroquímico y en el puramente químico en España, se convirtió en la primera de las multinacionales españolas con su política de inversiones internacionales: mediante la compra de empresas o la toma de participaciones mayoritarias pasó a controlar cuotas de mercado significativas en el sector energético de Perú, Ecuador, México y, especialmente, Argentina. En este país, entre otras inversiones, controló (desde 1996) el grupo empresarial Astra; y en 1999 adquirió Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Adquisición, que aportó la actividad de extracción de crudo al grupo Repsol, y que fué tan importante que a partir de entonces la empresa cambió en todos los países su nombre por el de Repsol-YPF.

Por su parte, **Endesa** pasó en esos años a una posición de dominio del sector eléctrico en España (más del 50% de cuota de mercado) al adquirir el control total de Sevillana de Electricidad y Fecsa. Y con sus inversiones internacionales adquirió porcentajes dominantes en diversas empresas públicas eléctricas que eran privatizadas por otros gobiernos; entre ellas: Jorf Lasfar de Marruecos, la argentina Edenor, la portuguesa Pego, la peruana Edelnor, y, posteriormente (1997), las dos compañías eléctricas colombianas más importantes, Codensa y Emgesa, así como el grupo (privado) eléctrico chileno Enersis. Por otra parte Endesa pasó a controlar (desde 1997) un porcentaje importante del segundo operador de telefonía básica español, Retevisión, y tiene participaciones significativas en otras compañías (como Aguas de Barcelona) ajena al negocio eléctrico.

Y en cuanto a **Telefónica**, además de un crecimiento notable de sus actividades domésticas (con el ‘boom’ de los teléfonos móviles y las nuevas redes y servicios de transmisión de datos), fue adquiriendo, a través de su filial Telefónica Internacional, porcentajes de control en varias compañías telefónicas nacionales que estaban siendo privatizadas; principalmente las de Argentina (Tasa), Colombia (Codelco), Perú, Puerto Rico, Venezuela, Brasil, y Rumania.

¹³ El que fuera Secretario de Estado de Economía, Guillermo De la Dehesa, llega a calificar a esta expansión -basada principalmente en la compra de otras sociedades- de verdaderas ‘nacionalizaciones’, simultáneas a la privatización de ciertas EP que -como Seat o Enasa- el gobierno entendió que podían tener viabilidad económica pero no como empresas independientes sino dentro de un grupo internacional- (De la Dehesa, 1993, pág.133-134).

¹⁴ Un total de 15 EP, entre directas e indirectas (filiales). Ver Cuervo (1997), pág. 12.

importantes aportaciones públicas. Éstas fueron financiadas principalmente por los propios holdings públicos (con los ingresos procedentes de dividendos y de la venta de acciones de las EP rentables), pero también con cargo al presupuesto estatal.

Con todo este proceso de expansión en ciertas áreas y de privatización en otras, el sector público empresarial tenía hacia 1992 un peso económico similar al de 1985. Sin embargo, entre 1992 y principios de 1996 empiezan a ser importantes las ventas en bolsa de paquetes de acciones de esas ‘nuevas EP’, en general muy rentables; y esa política sólo hizo que acelerarse con el cambio de gobierno consecuencia de las elecciones de marzo de 1996 que dieron el poder al Partido Popular ¹⁵.

Segunda etapa (1996-2003): La privatización de las grandes EP

El nuevo gobierno del PP surgido de las elecciones de 1996 supuso el arranque de las grandes privatizaciones propiamente dichas. Consistieron fundamentalmente en vender en Bolsa sucesivos paquetes de acciones de las grandes y rentables empresas públicas. Especialmente las denominadas a nivel popular ‘las joyas de la corona’:

- Repsol
- Endesa
- Telefónica
- Tabacalera
- Argentaria (anteriormente ‘Banco Exterior’)
- Red Eléctrica Española
- Retevisión
- Ence
- Indra

mas algunos casos de EP privatizadas por venta directa, como Inespal, El Cano, Enatcar, Aerolíneas Argentinas, Transmediterránea, Santa Bárbara, y Suria K Potasas.

Un proceso que abarcó por supuesto otras EP estatales menos notorias, como puede verse en las tablas del apartado siguiente; y que se alargó con operaciones puntuales hasta 2006.

No obstante, aún quedaron (y quedan, 2014) algunas EP estatales importantes, como Renfe & Adif, RTVE, Correos, Aena (aeropuertos), y los 4 grandes puertos; además de algunas decenas de otras menos relevantes. A lo que habría que añadir las municipales (especialmente importantes en el transporte público) y las que dependen de los gobiernos autónomos, la cuales es de destacar que no solo no han sido objeto de privatizaciones relevantes sino que su número se incrementó significativamente -en el mismo periodo álgido de las privatizaciones- en general en todas las Comunidades Autónomas ¹⁶. En el anexo 1 puede verse un listado de las, actualmente, principales EP.

¹⁵ El cambio más significativo en la política respecto a las EP fue, no obstante, la disolución del flamante holding Teneo tan solo tres meses después de la toma de posesión del gobierno de José M^a Aznar en 1996, al tiempo que se anunciaba la voluntad política de privatizar totalmente la mayor parte de las EP que integraban el grupo público.

¹⁶ Giráldez, E. (1999), pág. 145-150. Puede verse también: *El País* 22-9-96 , “Negocios”, pág. 1-3; y *El País* 14-2-2000, pág. 78 .

El procedimiento privatizador

En esencia los procedimientos legales-jurídicos seguidos para llevar a cabo una determinada operación de privatización no han diferido mucho entre antes y después del cambio de gobierno de 1996. La principal diferencia reside en que en la etapa del PP se introdujo el *Consejo Consultivo de Privatizaciones*. En síntesis los pasos -desde 1996- acostumbran a ser los siguientes¹⁷: El ente público correspondiente -la SEPI, la SEPPA, o el Ministerio de Fomento- una vez tomada la decisión de iniciar la privatización de una de sus empresas solicita al *Consejo Consultivo de Privatizaciones* un informe sobre la operación y sobre el valor estimado para las acciones a vender. Con este informe, el ente público privatizador eleva una propuesta al ministerio de quien depende (La SEPPA al ministro de Economía y Hacienda, la SEPI al ministro de Industria). Y la propuesta, junto con el informe del Consejo Consultivo es remitida también a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, para que sea objeto de aprobación por parte del Consejo de Ministros. En este punto es donde el Gobierno concreta en qué términos deben aplicarse a la operación de privatización en cuestión las posibles reservas de derechos a favor del Estado que permite la 'Ley de Privatizaciones' de 1995, mencionada al principio.

La operación de privatización (generalmente mediante OPV) se inicia por el ente público correspondiente con la selección del *asesor financiero* del proceso. Sus funciones se definen en cada operación, y pueden ser tanto de valoración en sí de las acciones (o de la empresa), como de diseño de la estrategia de privatización, búsqueda de posibles compradores (si se ha optado por una venta directa a un inversor industrial), y aseguramiento de la operación. Una vez diseñada la operación, en el caso de una OPV se pasa a seleccionar a las entidades financieras que serán los *coordinadores* globales y de tramos de la operación; y se concretan la estructura de los tramos de venta, doméstico e internacional, y las posibles condiciones especiales para determinados colectivos inversores, por ejemplo, el personal de la propia empresa a privatizar. Todo esto es lo que aparecerá en los preceptivos anuncios en la prensa y en los folletos informativos que se acostumbra a editar para promocionar la operación entre los pequeños inversores.

Así, por ejemplo, en la venta por parte de SEPI del 25% de las acciones de Endesa (Septiembre-Octubre de 1997), se establecía en el folleto explicativo editado la pre-distribución de la venta que figura en la columna central de la tabla siguiente:

Tramo	distribución reservada	asignación definitiva
<i>Oferta en España:</i>		
* Minorista general	67,5 %	77 %
* Minorista empleados	51,5 %	64,85 %
* Institucional	6 %	2,65 %
	10 %	9,5 %
<i>Oferta en el extranjero:</i>		
* EE UU	32,5 %	23 %
* Reino Unido	32,5 %	7,65 %
* Asia	5,3 %	5,3 %
* Resto del mundo	2,4 %	2,4 %
	7,65 %	7,65 %

Las entidades financieras escogidas para intervenir o gestionar la colocación de las acciones (los asesores y coordinadores arriba mencionados) se les suele conceder el derecho a una opción de compra ("green shoe"), al precio final de adjudicación, del 10% del paquete de acciones privatizado. Además, claro está, de las comisiones que cobran por su intervención. Así, por ejemplo, en la privatización del 52,8 % de Aceralia las entidades financieras coordinadoras de la operación obtuvieron unas comisiones de 3.300 millones de pts. (20 millones de €).

¹⁷ Cuervo (1997); Farreras (1999), pág. 21-24

3. PRINCIPALES OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN

EP estatales vendidas

Por una parte están las EP que han sido vendidas directamente, mediante acuerdo con una empresa o grupo económico privado, generalmente del mismo sector productivo (*venta directa*). Y por otra, las EP de las que se han ido vendiendo sucesivos paquetes de acciones en bolsa (ventas mediante *oferta pública*). Las primeras son principalmente industriales, y gran parte de ellas presentaban problemas económico-financieros antes de privatizarse. Las segundas son las que la prensa económica ha calificado coloquialmente como ‘las joyas de la corona’, por tratarse de grandes empresas con alta rentabilidad, fuerte posición de mercado y proyección internacional.

Las principales empresas privatizadas totalmente por *venta directa* de las acciones en poder del correspondiente ‘holding’ público han sido, desde 1985, las del cuadro 1 que sigue¹⁸. De entre ellas, es de destacar:

Seat (automóviles),
Enasa-Pegaso (camiones),
La Maquinista, y *Ateinsa* (material ferroviario/ bienes de equipo),
Inespal (Aluminio),
Campsa (hidrocarburos),
Trasatlántica, *Elcano*, y *Transmediterránea* (navieras), y
Santa Bárbara (armamento).

En cuanto a las EP privatizadas mediante sucesivas operaciones de venta de paquetes de acciones en bolsa (OPV), se han recogido en el cuadro 2 siguiente. Destacan entre éstas:

Endesa (electricidad),
Repsol (hidrocarburos),
Telefónica (telecomunicaciones),
Argentaria (banca),
Tabacalera (tabaco y alimentación),
Ence (papel),
CSI (siderurgia), e
Indra (ingeniería e instrumental técnico).

De las diferentes OPV efectuadas (cuadro 2), las que en cada caso acabaron por transferir el control sobre las empresas al sector privado (la empresa deja de ser pública-mixta y

¹⁸ No se incluyen en el mismo las privatizaciones de las empresas del grupo RUMASA, por entender que se trataba de una operación excepcional. El grupo Rumasa, en situación de quiebra fraudulenta, fue expropiado por el Estado en 1983. La operación conmocionó el mundo económico; y aun perduran algunas secuelas. El Estado se hizo cargo del “agujero” financiero; y casi inmediatamente el Ministerio de Economía y Hacienda puso en marcha los procesos de re-privatización de los bancos y empresas de la antigua Rumasa; pero para ello previamente ‘saneó’ cada una de las entidades. En conjunto la ‘operación Rumasa’ costó a los contribuyentes españoles 677.000 millones de pesetas. Sobre todo este proceso puede verse: Cuervo (1997, pág. 17-18); Folch (1993, pág. 24-25); y Del Moral (1991).

pasa a ser propiamente privada) se concentran en el periodo posterior al cambio de gobierno de 1996. Y no es por casualidad que las EP que protagonizan el grueso de esas privatizaciones 1996-2004 coincida con las grandes ('nuevas') empresas públicas creadas, reforzadas o ampliadas en los procesos de reestructuración-concentración del periodo anterior. Debido a su historial de buena rentabilidad y posicionamiento internacional¹⁹ (se hablaba de estas EP como de 'las joyas de la corona': puede verse los resultados anuales que presentaban las cuatro primeras en el Cuadro 3) sus acciones recibieron en general muy buena acogida por parte de los inversores privados.

Cuadro 1

Empresas públicas privatizadas en España
EP estatales vendidas directamente

Año	Empresa	sector :	Entidad pública vendedora	% venta	vendida a:..... (nacionalidad)
1985	Textil Tarazona	Textil	INI	69,6 ^(a)	Entrecanales/Cima (Esp)
	Secoinsa	Electrónica	"	69,1 ^(a)	Fujitsu (Jap)
	SKF española	Rodamientos	"	98,8	SKF (Suec.)
	Viajes Marsans	Turismo	"	100	Trapsatur (Esp)
1986	Entursa	Turismo	"	100	Ciga (Ital-Esp)
	Seat	Automóvil	"	75 +25% en 1990	Volkswagen (Alem)
1987	Telesincro (Inisel)	Electrónica	"	40 +60 ^(b)	Bull (Fran)
	Purolator Ibérica	Aux. Automovil	"	97,4	Knecht Filterwerke (Alem)
	Maquinista T.M. Ateinsa	Mat. Ferroviario	"	85 +15 en 1992	Gec-Alsthom (Fra/GB)
		"	"	85 +15 " "	"
1989	Enfersa	Fertilizantes	"	80 +20 " 1991	Ercros (Esp/Kuwait)
	Astican	Astilleros	"	90,7	Italmar
	Oesa (Endiasa)	Aceite	"	100	Ferruzzi (Ital)
	Intelhorce	Textil	G. Patr.	100	Orecifi (Ital)
	Imepiel	Calzado	"	100	Cusi (Esp)
1990	Hytasa	Textil	"	100	Integusa (Esp)
	Salinas de Torrev	extractiva	"	38,5 ^(a)	Solvay (Franc)
	Enasa -"Pegaso"	Camiones	INI	100	Fiat-Iveco (Ital)
	G. Empr. Alvarez	Porcelanas	"	100	Pickman-Estudesa (Esp)
1991	Campsa	Carburantes	INH	100	20
	Fáb de S. Carlos	Bienes Equipo	INI	100	Grupo Narvace (Esp)
1993	Carcesa	Alimentación	Tabacalera (G. Patrim.)	100 ^(c)	RJR Nabisco (USA)
	Artespaña	Artesanía	INI-Teneo	100	Medino (Esp)
	C. Trasatlántica	Transp. marít.	"	100	Nav. de Odiel/Marit Valen.
1994	Enagas	Gas	INH	91	Gas Natural (Esp), [51.000]
	Sidenor	Siderurgia	INI-AIE / ICO	100 ^(d)	Soc. Indust Ferr. del Norte
1995	Lactaria Española	Alimentación	Tabacalera (G. Patrim.)	100 ^(c)	Leyma/Parlat (Esp)
	Sagane	Gas	SEPI	91	Enagas (Esp) , [5.567]
<i>Elecciones Marzo</i>		=> cambio de gobierno			
	Sodical	Industrializ. region.	"	51	Junta Castilla-León []
	Iongraf	Trat. para metales	"	100	Directivs empr. , []
	Sefanitro	Fertilizantes		52,65	Fertiberia (Esp) , []

¹⁹ Excluyendo algunas de las listadas: como Auxini, Aldeasa y CSI/Aceralia. Las dos primeras porque, siendo efectivamente rentables, por su tamaño y posición de mercado no son comparables con las restantes. Y la tercera, porque, siendo comparable en tamaño y posición de mercado con éstas, sus buenos resultados económicos solo se remontan a los dos años anteriores al del inicio de su privatización.

²⁰ La privatización de Campsa, concesionaria histórica del monopolio de los carburantes en España, ha sido de las operaciones de venta más complejas. Ver más adelante.

1997	Min. de Almagrera	Minería	"	100	Navan (Irlanda), []
	Supergiclinic-plus	Material clínico	"	50	Hambros (GB), []
	Ferroperfil	Siderurgia	"	100	Directivos empr. []
	Infoleasing	Arrend. financiero	"	100	Liscat(Esp), [3.100]
	Tisa	Telefonía Internac.	SEPPA	27,8 ^(a)	Telefónica (Esp) [127.000]
(jun)	Elcano	Naviera	SEPI	100	Varios ^(e)
1998	Inespal	Aluminio	SEPI	100	Alcoa (USA) ; [63.450]
	Productos Tubulares	Siderúrgia	SEPI (AIE)	100	Tubos Reunidos (Esp);
	Inima	Ingeniería	SEPI	100	Lain , (Esp) ; [625]
	H. J. Barreras	Astilleros	"	100	Eq. Directivo ^(f) (Esp), [750]
	Suria K/Potosas del Ll.	Fertilizantes	"	100	Dead Sea W. (Isr),[17.200]
1999	Initec	Ingeniería	"	100	Técnicas Reunidas, Welco y
jun	AYA (filial de Santa Bárbara)	Bienes Equipo	"	100	Dragados Ind. (Esp) [5000]
"	ICSA (filial de Santa Bárbara)	"	"	100	Mecaniz. Aeron. (Esp), []
	LM Composites (idem)	"	"	50	" , []
	Astander	Astillero	"	100	Italmar (Ita), []
Jul	Enatcar	Servic. Autobus	"	100	Alianza Bus (Esp) [26.200]
<i>En Millones de Euros</i>					
2000	Santa Bárbara	Armamento	"	100	General Dynamics (EEUU) [5,-]
(abr)	Babcock Wilcox Esp.	Bienes de Equipo	"	100	Babcock Sourcing (Ale) [0?];
2001	Conversión Aluminio ^g	Aluminio	"	100	2004 -> ATB (Aus) [0?]
(Jun)	Aerolíneas Argentinas	Compañía aérea	"	92,1 %	Alucoil (Esp), [..]
(feb)	Transmediterránea	Naviera	"	95,24 %	Air Comet (Esp) , [..]
(sep)					Acciona, CAM, G. Matutes [259 Mill. €]
2002	Coosur + Olcesa (jul)	Aceite		89,36	Cons. Jaen Oliva [..]
2003	ENAUSA	Autopistas de peaje	"	100 %	[1.586 M €], Sacyr y SCH
(Mayo)	Musini-Riesgo industrial	Seguros	"	98,07	Mapfre [208 M €]
2005	Inisias	Seguros sanitarios	"	100	Adeslas [15,8 M €]
2006	Izar	Astilleros	"	Via venta de activos ^h	(h) Sin datos sobre ingresos recibidos por Sepi.
(jul)	Weser Engineering (filial de Izar)	Ingeniería	"	100 %	Taim-TFG (0,85 Mill. €)
(abr)	IonMed (filial de Enusa)	Tecnología industrial	"	99,65 %	Ionisos (Francia) [5,8 M€]
2007	Enusegur y Etsa-Doi (filiales de Enusa)	Transporte de explosivos	"	100 %	Maxancorp (0,67 M €)
(nov)					
(Jun)					

(a) El porcentaje representaba toda la participación pública

(b): un 33,9 % en 1988 y un 26,1 % en 1993;

(c) Primero (en 1987) el INI la vendió a Tabacalera (G. Patrimonio).

(d) el 50% de las acciones eran propiedad de SEPI-Teneo, y el 50% de ICO-Argentaria (G. Patrimonio).

(e) Soponata (50%), Remolcanosa (40%) y Nav. Murieta (10%)

(f) Además del Equipo Directivo, empresas navieras y pesqueras del área de Vigo.

(g) Antes denominada 'Aluminio Español'.

(h) Talleres de: Gijón (a Factoría Vulcano); Sestao (a Construcciones Navales del Norte); y Sevilla (a consorcio liderado por Astilleros de Huelva).

Fuente: elaboración propia, a partir de informes de los holdings públicos y de prensa económica

Al cuadro anterior habría que añadir las empresas privatizadas por venta total que eran filiales o sub-filiales de empresas públicas, es decir, 'empresas públicas indirectas'. Entre 1985 y 1997 fueron 41 empresas en total. En general son de menor importancia relativa²¹;

²¹ Ver Cuervo (1997, pág. 12).

y, formalmente, la venta en estos casos fue llevada a cabo por la correspondiente empresa matriz (la cual, a su vez, pudo haber sido luego privatizada o no).

Cuadro 2

Empresas públicas privatizadas en España
EP estatales privatizadas mediante venta de paquetes de acciones en Bolsa (o por concurso de ofertas)

Año	Empresa	perteneciente al holding de control :	Sector/actividad:	% vendido	Importe obtenido (en millones de pts)	% restante prop. públ
1986	ACESA	F.G.D. ^(a)	Autopistas	57,6	s.d.	0
	GESA	Endesa/INI	Electricidad	38,-	s.d.	55,3
1988	ENDESA (1 ^a)	INI	Electricidad	20,4	80.000	75,6
	ENCE	"	Papel	34,8	13.200	66,2
1989	REPSOL (1 ^a)	INH	Petróleo	30,6 ^(b)	156.229	69,4
1990	" (2 ^a)	"	"	2,9 ^(c)	31.919 - Y	66,5
1992	" (2 ^a)	"	"	2,1 ^(c)	Y	64,4
	" (3 ^a)	"	"	10 ^(d)	70.000	54,4
1993s	ARGENTARIA (1 ^a)	Gr. Patrim	Banca	24,1	119.000	
	" (2 ^a)	"	"	24,34	173.000	51,66
	REPSOL (4 ^a)	INH	Petróleo	13,9	110.000	40,5
1994	ENDESA (2 ^a)	INI - Teneo	Electricidad	8,7	145.000	66,9
1995	REPSOL (5 ^a)	SEPI-Teneo	Petróleo	19,5	200.500	21
	ENCE (2 ^a)	"	Papel	14,9	13.000	51,3
	TELEFONICA (1 ^a)	Gr. Patrim.	Telecomunicaciones	10,7	158.000	21,16
	INDRA (1 ^a)	SEPI-Teneo	electrónica	24,9 ^(e)	3.000	63
1996	AUXINI (1 ^a)	SEPI-Teneo	Construcción	40 ^(f)	3.030	60
	REPSOL (6 ^a) (Feb)	SEPI-Teneo	Petróleo	11	132.710	10
	ARGENTARIA (3 ^a)	Gr. Patrim.	Banca	25,4	160.000	26,2 ^(g)
<i>Eleciones Marzo 1996 : => cambio de gobierno, de PSOE a PP</i>						
1996	GAS NATURAL	SEPI	Gas	3,8	36.066	0
1997	TELEFONICA (2 ^a)	Gr. Patrim.	Telecomunicaciones	21,16	607.079	0
Abr	REPSOL (7 ^a)	SEPI	Petróleo	10	168.692	0
Jul	CSI (1 ^a)	AIE	Siderúrgia	35 ^(h)	^(h)	65
Jul	RETEVISION (1 ^a)	Min. Fomento	Telecomunicaciones	70 ⁽ⁱ⁾	116.359	30
Set	ALDEASA	Aena (")	tiendas libres Imp.	20 %	s.d.	
Oct	"	SEPPA	" "	80 %	≈ 45.000	0
Oct	ENDESA (3 ^a) ,	SEPI	Electricidad	25	750.000	41,9
Nov	CSI-Aceralia (2 ^a)	AIE-SEPI	Siderúrgia	12,2 ^(j)	44.692	52,8
	AUXINI	SEPI	Construcción	60	s.d.	0
Dic	CSI-Aceralia (3 ^a)	SEPI	Siderúrgia	52,8	162.174	0
1998	ARGENTARIA (4 ^a)	SEPPA	Banca	28,6	325.000	0
abr	TABACALERA	SEPPA	Tabaco/aliment.	52,4	≈ 310.000	0
jun	ENDESA	SEPI	Electricidad	39	≈ 1.490.000	2,9
Jul	COMEE	"	Cia Op Merc Elec Esp	100		0
1999						
mar/ab	INDRA	"	Electrónica	63	92.500	0
Jul	Red Eléctrica de E.	"	Red alta tensión	31,5	≈ 80.000	28,51
	Retevisión (2 ^a)	Min. Fomento	Telecomunicaciones	30 ^(k)	123.300	0
dic	Iberia	SEPI	Líneas aéreas	40 ^(l)	≈ 174.000	53,9
2001	" (2 ^a) (Abr)	"	"	48,1	524,- M€	5,81
Jul	ENCE	"	Pasta de celulosa	51,3	229,87 M€ ^(m)	0
2005	Red Eléctrica de E.	SEPI	Red alta tensión	8,5	265,03 M€	20 %

El símbolo (\Leftarrow) indica la última operación de las que aún queda participación pública (diciembre-99).
(s.d.) = sin datos

- (a) : Fondo de Garantía de Depósitos (Ministerio de Hacienda)
- (b) : Un paquete de 4,2 % vendido directamente al Banco Bilbao-Vizcaya (BBV)
- (c) : A la petrolera mejicana Pemex ;
- (d) : Mediante emisión de bonos canjeables.
- (e) : A la compañía francesa de electrónica, Thomson ;
- (f) : A la compañía constructora española OCP
- (g) : Más un 2,4 % en manos de SEPI ;
- (h) : No fué mediante Oferta Pública de Venta de acciones en Bolsa (OPV) sino directamente al grupo luxemburgués, Arbed; sin aportación monetaria, sino mediante subscripción de incremento de capital, pagada con entrega de acciones de la propia Arbed y de sus filiales.
- (i) : El concurso para hacerse con el capital de ésta, la segunda operadora de telefonía de España, fué ganado por un consorcio de inversores formado por (entre paréntesis, el porcentaje de acciones de Retevisión que adquiere cada componente): Endesa (18,6 %), la EP italiana Stet (18,6 %), Unión Fenosa (7,4 %), Euskaltel (2,6 %) y seis cajas de ahorros españolas (12,8 %)
- (j) : No OPV sino acuerdo directo con Aristrain (11,2%) y Gestamp/Gonvarri (1%).
- (k) : Mediante adjudicación directa a los accionistas ya existentes (compañías eléctricas).
- (l) : 30 % mediante concurrencia de ofertas de 'inversores institucionales' (Caja Madrid, BBV, Ahorro Corporación, Logística, y El Corte Inglés), y el resto a dos 'socios industriales' : British Airways (9%) y American Airlines (1%). Unos años antes Iberia había absorbido a su filial Aviaco; al tiempo que, por el contrario, transfería su filial Aerolíneas Argentinas a la propia SEPI.
- (m) : En parte fué por adjudicación: 25%, (Caixa Gal +Bankinter +Banco Zarag. [99,34 M€]; (Esp). Y 26,3 % OPV [130,53 M€]

Fuente: elaboración propia, a partir de informes de los holdings públicos y de prensa económica

La continuación del proceso a partir d 2003-5

La venta de acciones de las grandes EP rentables puede considerarse como acabada hacia finales de 2003 (con alguna excepción como la venta del 8,5 % de Red Eléctrica de España en 2005). Y lo mismo respecto a las operaciones de privatización por venta directa de EP (con la excepción de la venta de activos y filiales de Izar, en 2006).

Han existido algunas operaciones de privatización o de desinversión de participaciones minoritarias, pero en cualquier caso no se dispone de la información al nivel anterior. Puede precisarse que la participación pública en *Hispasat* era a finales de 2013 solo un 9,26 % (frente a un 28,46 % en 2005). Y que en ese periodo han 'desaparecido' del listado de empresas menores que Sepi informaba controlar en 2004: Emgrisa, Imenosa, Tigsa, Minas de Figaredo, y Presur –probablemente por liquidación.



Después de lo anterior quedan aun, desde luego, EP estatales en España; algunas de ellas de gran envergadura. Un listado de estas EP que continúan como tales puede verse en el cuadro, sujeto a actualización, del *Anexo 1*.

Resultados que presentaban las empresas privatizadas

Las operaciones de privatización importantes -cualquiera que sea el indicador que se tome- son, de hecho, las realizadas a través de OPV en Bolsa ([cuadro 2](#)). Y todas ellas corresponden a EP rentables, por lo que su venta conllevó para el sector público en primer lugar unos ingresos muy importantes, y después el dejar de percibir unos ingresos en forma de dividendos (así como dejar de participar en las revalorizaciones de las acciones de la empresa derivadas de los beneficios que no son distribuidos sino reinvertidos anualmente).

Rentabilidad de las EP mas importantes, antes de su privatización

tasa de rentabilidad (Beneficios antes de impuestos / Recursos propios), %

	Repsol	Endesa	Argentaria	Telefónica ^(a)
1987	21,2 %	16,- %		
1988	27,5	17,5		
1989	24,-	19,6		
1990	27,8	21,4		
1991	28,1	25,-	17,- %	10,3 %
1992	24,4	24,8	19,3	7,2
1993	23,2	24,1	20,-	8,9
1994	26,5	23,9	17,7	12,3
1995	28,7	23,4	15,3	15,5
1996	22,2	30,8	7,5	18,5
1997		13,4		

(a): *Telefónica* era la única que mantenía una posición de monopolio durante el periodo registrado

Fuente: elaboración propia

En contraste, una parte importante de las EP privatizadas mediante venta directa ([cuadro 1](#)) estaban operando con pérdidas en el momento de su privatización²². Por consiguiente, el Estado (o, de una forma más inmediata, el ‘holding’ de control correspondiente) se liberó de la necesidad de seguir cubriendo éstas, o de financiar la reestructuración/modernización de dichas empresas. Destacan en este sentido -tanto por su magnitud empresarial como por las pérdidas que venían presentando- los casos de *Seat*, *Enasa-Pegaso*, *Maquinista*, y *Ateinsa*.

¿Qué fué más importante: las pérdidas de cuya cobertura el Estado se liberó al privatizar ciertas empresas (las deficitarias) o los dividendos a los que renunció al privatizar las otras? La respuesta es que debido a que las empresas rentables privatizadas eran de mucha mayor envergadura (y sus resultados positivos eran acordes con tal envergadura), la participación en beneficios a que renunció el Estado al privatizar las empresas rentables fué netamente superior a las posibles pérdidas de las empresas deficitarias de las que se liberó. Concretamente un cálculo del promedio de los resultados de sus tres últimos años como empresas públicas, tanto para las rentables como para las ‘perdedoras’ (47 empresas en total), muestra lo siguiente (Vergés, 1999, pp 127-129):

- Empresas con un promedio de resultado positivo: 19. El agregado de estos promedios -ajustando cada uno al porcentaje de participación pública al inicio de la privatización de la empresa- totaliza 675.043 millones de pesetas anuales (4.057 millones de €).
- Empresas con un promedio de resultados negativo: 24. El agregado de estos promedios totaliza 127.246 millones de pts. anuales (765 millones de €).
- Sin suficientes datos: 4 empresas

Es decir, que la suma de la participación pública en los resultados de las EP rentables que fueron privatizadas fue 5,3 veces superior a la suma de los resultados de las empresas ‘perdedoras’ que también fueron privatizadas.

²² Vergés, 2000, pp. 275-277.

Relevancia de los ingresos obtenidos con las privatizaciones

Los ingresos obtenidos por los holdings privatizadores o directamente por el Estado con la venta de las EP -tanto las del cuadro 1 como las del cuadro 2- provienen casi enteramente de la venta de las EP rentables. He aquí un resumen, por años, de los importantes ingresos obtenidos hasta finales de 2003

Cuadro 4

INGRESOS OBTENIDOS DE LAS OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN

(en millones de pts)

Año	'holding' público vendedor	Por venta de acciones en Bolsa	Por venta directa de EP	TOTAL INGRESOS OBTENIDOS)
1985	INI	-	s.d.	s.d.
1986	FGD	s.d.	“	“
1987	INI	-	“	“
1988	INI	93.200	-*	93.200
1989	INH	156.230	3.770*	160.000
1990	INH	15.600		15.600
1991		-	-*	0
1992	INH	86.320	40.000*	130.000
1993	G.Patrim. INH INI	292.000 110.000	3.000*	405.000
1994	INI-Teneo INH	145.000	51.000	196.000
1995	SEPI-Teneo G. Patrim. AIE/ICO	216.500 158.000	15.000*	389.500
1996	SEPI-Teneo G. Patrim.	171.806 160.000	5.567	337.373
1997	SEPI/AIE G. Patr./SEPPA Min. Fomento	1.150.558** 652.079 116.359	3.100 127.000	2.049.096
1998	SEPPA SEPI	≈ 635.000 ≈ 1490.000	>82.025	2.207.025
1999	SEPI	469.800	31.200	501.000
(en Millones de €)				
2000	“	0	5	5,00
2001	“	753,87	259	1.012,87
2002		0	0	0
2003		0	1.794	1.794,00

(*) = Estimación ; 'sd' = sin datos;

(**) Incluye 25.000 millones de pts. ingresados por SEPI vía reducción de capital llevada a cabo por CSI entre sus dos operaciones de privatización.

Fuente: cuadros 1 y 2

Como una forma de evaluar la relevancia de estos ingresos anuales para la finanzas públicas –especialmente hasta el año 2000–, se ha elaborado el siguiente cuadro mostrando la importancia relativa respecto al déficit fiscal del Estado en cada año-

Comparación de los ingresos por privatizaciones,
con el déficit fiscal del Estado

año	%
1988	8,8
1989	22,5
1990	1,1
1991	-
1992	8,1
1993	11,8
1994	6,4
1995	13,6
1996	13,1
1997	67,2
1998*	75,8
1999	
2000	-

(*) Estimación

Fuente: elaboración propia

Los resultados muestran que si todos los ingresos procedentes de las privatizaciones se hubiesen transferido directamente al Presupuesto del Estado, la proporción del déficit fiscal corriente que estos ingresos hubiesen cubierto hubiese sido de escasa importancia hasta 1996 (aproximadamente una media del 10% -con la excepción del año 1989). Pero esta conclusión cambia bruscamente para los años 1997 y 1998 (los dos primeros años completos del nuevo gobierno conservador), en los cuales el porcentaje se dispara a 67 - 76 %. Ciertamente, esto es un puro ejercicio de cálculo, pues no existe una conexión directa entre los ingresos obtenidos de las privatizaciones y el presupuesto del Estado²³. Sin embargo, hay que destacar el hecho de que debido al procedimiento de privatización – llevado a cabo por Holdings públicos, como hemos visto antes- estos ingresos pasaron efectivamente en una gran proporción al presupuesto estatal; y no como ingresos extraordinarios por venta de patrimonio, sino como *ingresos corrientes*, mediante un mecanismo legal, aunque más bien no ortodoxo (Vergés, 1998, p. 227). Esto permite anticipar la conclusión de que el objetivo recaudatorio aparece como una explicación relevante para el caso de las grandes privatizaciones en España. Especialmente para los años 1997 y 1998, que concentran el grueso de las ventas en cuanto a ingresos obtenidos. En estos dos años, los ingresos procedentes de las privatizaciones fueron determinantes para conseguir fuertes reducciones en el déficit fiscal y en el endeudamiento público (Vergés, 1998, p. 228). Lo cual, a su vez, permitió al gobierno que España cumpliese con dos de los criterios de convergencia básicos del tratado de Maastricht, y se situase así entre los países iniciadores de la Unión Monetaria Europea a principios de 1999.

²³ La razón principal es que los holdings privatizadores, especialmente INI-SEPI, arrastraban históricamente un importante endeudamiento, y una parte significativa de los ingresos que se obtuvieron con las privatizaciones fue dedicada a amortizar o reducir este endeudamiento. Este endeudamiento provenía, en parte, del hecho de que en años anteriores el holding público había tenido que financiar las pérdidas de algunas de sus empresas, y en parte por haber recurrido en años anteriores también al endeudamiento como una recurso para financiar la expansión o modernización y saneamiento de otras empresas del holding.

4. CUALES FUERON LOS OBJETIVOS DE LAS PRIVATIZACIONES

¿Porqué se privatizan las EPs?

Una respuesta que quiera ser rigurosa requiere interpretar, deducir, o descubrir cuales son las motivaciones del gobierno correspondiente a base de examinar las características e historial económico de las EP privatizadas, y el cómo se han privatizado. Porque tomar como fuente de información para dilucidar los objetivos que persiguen los gobiernos las propias declaraciones gubernamentales tiene, claro está, una limitación evidente. O, si se prefiere, implica una cierta actitud o naïf o poco rigurosa por parte del estudiioso. No siempre la política que se declara perseguir en tal o cual ámbito se corresponde con los objetivos reales perseguidos. Como señala el premio Nobel de economía Joseph E. Stiglitz (refiriéndose a las políticas del Fondo Monetario Internacional):

“... No tiene sentido hablar de las motivaciones e intenciones de ninguna institución, sino solo de quienes la constituyen y gobiernan. Incluso en este caso, a menudo no podremos discernir las motivaciones genuinas —puede mediar una brecha entre lo que dicen que son sus intenciones y sus verdaderas motivaciones—. Sin embargo, en tanto que científicos sociales podemos intentar describir la conducta de una institución en términos de lo que *parece* estar haciendo”.²⁴

Hay que tener en cuenta también que ‘a posteriori’, una vez se han efectuado ya las privatizaciones, los resultados pueden ser o no los que realmente perseguía tal o cual gobierno; porque -como ocurre en general- una cosa son los objetivos que persigue un gobierno al tomar una determinada medida de política económica, y otra los resultados realmente consiga con tal política.

En definitiva, desde una perspectiva rigurosa es básico separar esos dos niveles: objetivos o motivaciones según declaraciones gubernamentales, y objetivos realmente perseguidos –según muestre el análisis de la actuación gubernamental-, aunque esto último pueda ser una difícil tarea por falta de información suficiente.

Centrémonos en primer lugar en el primer nivel, y luego trataremos de ver su correspondencia con el segundo nivel.

Objetivos declarados por los gobiernos

Hay que señalar para empezar que –a escala internacional- se observa una relación circular entre las *explicaciones teórico-académicas* que defienden privatizar, con las declaraciones de los gobiernos explicando porqué lo hacen: Por una parte escritos académicos enuncian como ‘objetivos a los que responden las privatizaciones’ una lista que toman, acríticamente, de las propias declaraciones de los gobiernos. Y, por otra, los políticos

²⁴ Joseph E. Stiglitz, *El malestar de la Globalización*, Madrid, 2002 Ed. Taurus/Santillana, pág. 261

tienden a su vez a justificar y explicar el porqué de sus privatizaciones apoyándose en los argumentos y explicaciones enunciadas por economistas académicos; especialmente haciéndose eco de las respuestas teóricas de la ‘teoría de los derechos de propiedad’ y de las virtudes de los mercados competitivos. El propio título de un pionero trabajo de síntesis sobre el tema puede servir de ilustración sobre esta relación circular: *‘Privatizaciones: Una política en busca de unas bases lógicas’*²⁵. Y el caso de España no es una excepción al respecto.

He aquí un listado de carácter general (internacional) sobre los objetivos que acostumbran a declarar que persiguen los gobiernos con su decisión de privatizar tal o cual EP o en relación a su política general de privatizaciones ²⁶ –y que es aplicable al caso de España:

- a) Liberar al Estado de EP que operan con pérdidas, a fin de disminuir los pagos en concepto de subvenciones, y reducir así el gasto público.

En definitiva, pues: eliminar las subvenciones a esas empresas. Este objetivo lleva implícita la decisión gubernamental de dejar de fijar precios políticos, o de dejar de perseguir objetivos macroeconómicos o sociales a través de las EP afectadas. O bien lleva implícito el juicio de que las pérdidas son debidas al ineficiente funcionamiento de esas empresas. O ambas cosas a la vez.

- b) Incrementar la eficiencia productiva de las EP que se quiere privatizar (operen con pérdidas o no), y así mejorar la competitividad de la economía en general.

Como formulación de un objetivo político, lleva implícito el juicio de que las empresas en cuestión, aunque no estén propiamente operando con pérdidas, funcionan de forma ineficiente.

- c) Des-regular, liberalizar o eliminar situaciones de monopolio (asociadas a las EP a privatizar), a fin de incrementar o introducir la competencia en los sectores afectados, y de esta forma incrementar la eficiencia de dichos sectores ²⁷.

En este caso está implícito el juicio de que para pasar de una situación de monopolio a otra de competencia no es suficiente con abrir por ley el mercado en cuestión (liberalizar) sino que es necesario también que la EP pre-existente en el mercado deje de ser pública.

- d) Recaudar fondos para el presupuesto del Estado (con la venta de las EP que operan con beneficios) a fin de reducir o financiar el déficit fiscal y de reducir el endeudamiento público (o bien de financiar nuevas inversiones públicas).

- e) Evitar que el Estado tenga que efectuar inversiones en empresas (aportaciones de capital para financiar las necesidades de inversión -por reestructuración o por expansión- de las EP que son viables o competitivas), para así reducir el gasto público en inversiones.

- f) Reducir el peso y la implicación del Estado en la economía, como un fin en sí mismo.

- g) Reducir el poder de los sindicatos en las empresas afectadas, y conseguir así que los costes de personal y demás condiciones de trabajo sean las que prevalecen en el sector privado.

Por supuesto, gobiernos y analistas dan por sobreentendido en sus declaraciones que la privatización de una determinada EP puede responder a una mezcla de algunos de los

²⁵ J. A. KAY y D.J. THOMPSON , “Privatisation: A policy in search of a rationale” , *The Economic Journal*, nº 96 March 1986, pág. 18-32.

²⁶ Recogiendo los que más frecuentemente se repiten desde los primeros programas importantes de privatizaciones en los años 80-90 en distintos países (y que a su vez -por la relación circular indicada- tienden a coincidir con las síntesis académicas al respecto: Yarrow, 1986; Kay and Thomson, 1986, pp. 18-32; Bishop and Kay, 1988; Hartley and Parker, 1991, pp. 11-14; Pitelis and Clarke, 1993, pp 2-8; Thirly, B. 1995, pp. 424-431.

²⁷ La tesis de que un incremento de competencia en un sector conlleva una mayor eficiencia productiva de las empresas del mismo es central en este tipo de argumentaciones. Puede verse al respecto Primeaux (1977).

objetivos anteriores. Por ejemplo, la privatización de los ferrocarriles británicos fué justificada por el gobierno aludiendo al conjunto de objetivos ‘a’, ‘b’, y ‘g’. O la de *Seat* por parte del gobierno español, que se justificó en términos que aluden a objetivos ‘a’, ‘b’ y ‘e’.

Como puede verse los objetivos ‘a’, ‘d’, y ‘e’ podemos calificarlos como de carácter *financiero*, pues los tres responderían al objetivo último de reducir el déficit y/o el endeudamiento del Estado. Mientras que los objetivos tipo ‘b’ y ‘c’ serían de carácter *económico*, en tanto se refieren a mejorar la eficiencia -y, por tanto, la competitividad respecto al exterior- del conjunto de la economía. Y los objetivos o justificaciones ‘f’ y ‘g’ podemos calificarlos como de puramente *políticos* o ideológicos²⁸.

Este conjunto de objetivos declarados puede considerarse como representativo también para los sucesivos gobiernos españoles desde 1984. Con ciertas diferencias, por supuesto, dependiendo de si se trata de gobiernos conservadores o socialdemócratas –como ocurre al nivel internacional. Cambia como mínimo el orden en que se enumeran los diferentes objetivos perseguidos; en parte porque cada gobierno puede mostrar unas prioridades políticas diferentes, y en parte porque su estrategia de comunicación con los votantes le sugiera presentar como prioritario tal o cual objetivo independientemente de que lo sea o no. El orden del listado anterior puede considerarse como representativo de declaraciones de motivos de gobiernos de signo mas bien conservador. El orden en el caso de gobiernos socialdemócratas –y concretamente en el caso de España- ha sido a grandes rasgos el siguiente:

jerarquía u orden	correspondencia con listado general	matiz
1º	≈ a	“(se persigue, más bien) Racionalizar el sector público empresarial: Vender, una vez saneadas, las EP que se estima solo tienen viabilidad externa.”
2º	≈ f	“No está ya justificado mantener como EP aquellas que <i>no tienen interés estratégico</i> (ganen o no dinero)” Normalmente el argumento lleva implícito que se deja de considerar de ‘interés estratégico’ el poder utilizar las EP para objetivos de política económica o social
3º	correspondencia parcial con ≈ (b + e + d)	“ <i>Vender parte de las acciones de una EP es positivo</i> : se comparte el control y las necesidades de financiación con accionistas privados, y, además se obtienen unos ingresos extraordinarios”
4º	c	(no abiertamente; de forma más o menos implícita)
5º	d	“”

Así, a título de ejemplo:

“(...). Lo que hay que plantearse es cuál es la justificación económica de la existencia de empresa pública. Por un lado, por motivos de eficiencia, que es la corrección de eventuales fallos del mercado, y por otro, por razones de política de equidad y de política redistributiva. Existe justificación en aquellas empresas que pueden obtenerse economías de coordinación (Red Eléctrica), o compensar externalidades negativas que a través del mercado no se podría realizar (Enresa). Pero no existe ninguna justificación de que el Estado produzca acero, o automóviles, o bienes de equipo, o aluminio. Ni cuando ganan ni cuando pierden. (...) (Pregunta de los periodistas : ¿Pero por qué privatizar las

²⁸ El ‘g’ apareció explícitamente en el caso de Gran Bretaña como uno de los principales objetivos que manifestaba perseguir el gobierno de Margaret Thatcher, que argumentaba que los sindicatos tenían un poder excesivo en las grandes empresas públicas británicas (especialmente en la minería del carbón), lo que se traducía en unos costes excesivos y unas rigideces que impedían no solo que tales empresas fuesen más eficientes sino también su posible reestructuración para que llegasen a ser autofinanciadas o competitivas.

empresas rentables?) En mi opinión, justificación económica para la existencia de empresas públicas hay poca. Aunque exista una empresa con beneficios, si no existe justificación económica, tarde o temprano terminará por privatizarse. No hay razón para que existan recursos inmovilizados en una empresa, dado el riesgo que supone y que esos recursos puedan estar dedicados a otras actividades más típicas (del Estado). (...). No existe ninguna razón sólida para que el sector siderúrgico esté en manos del Estado. (...) ”.

(Claudio ARANZADI, Ministro de Industria, Comercio y Turismo español en 1992, en una entrevista en *El País*, 15-11-1992) .

Y manifestando un cierto cambio en el discurso político, dentro de los sucesivos gobiernos (o ministros) de Felipe González:

“(...) hay razones para privatizar determinadas empresas, pero no es (la privatización) un planteamiento general (del gobierno). (...) El objetivo es tener una cartera industrial con sentido de futuro, por la contribución que la empresa pública, como palanca de una cierta política industrial, puede hacer a la creación de empresas viables y competitivas. (¿Mantiene, pues, que hay empresas que deberían seguir siendo públicas por consideraciones estratégicas ?) - Puede ser. Hay empresas que pueden tener un sentido estratégico con una participación del sector público. Lo cual ni siquiera significa tener la mayoría del capital; (...) Repsol es una empresa de participación pública minoritaria, y en un sector estratégico. (...); lo que nos importa es que haya un grupo petrolero importante. (¿Y Endesa?) - Es la que más está aportando (de beneficios) al conjunto de Teneo. Sería una pésima política privatizar lo que es rentable si está arreglando una serie de cosas. (...)

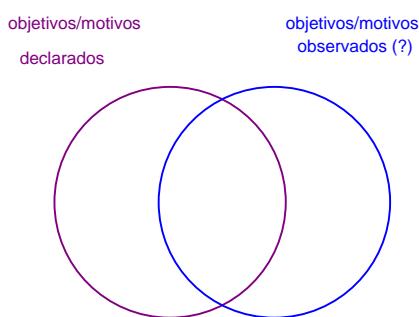
Yo quiero un sector público empresarial más pequeño, y quiero hacerlo en condiciones de equilibrio financiero ...”

(Juan Manuel EGUIAGARAY , Ministro de Industria español en 1994 , en una entrevista en *Dinero*, nº 548, 21-2-1994).

Una exposición más específica sobre los objetivos y las justificaciones que aparecen en las declaraciones gubernamentales en el caso de España, puede verse en el trabajo de Bel, G. y Costas, A. (2001), que analiza las políticas de privatización de los sucesivos gobiernos españoles.

Objetivos que se deducen como hipótesis explicativas más verosímiles, ‘a posteriori’ : ¿Porque se han privatizado las EPs, en definitiva?

Pasemos ahora a tratar de determinar cuales parecen haber sido los objetivos realmente perseguidos más importantes -estén en la lista anterior o no-, o cuales puede deducirse que han sido las principales motivaciones o intenciones de los gobiernos correspondientes, a base de examinar las características e historial económico de las EP españolas privatizadas, y el cómo se han privatizado. En otros términos, tratemos de ver en qué medida esas deducciones se corresponden con o confirman las declaraciones previas de los gobiernos al respecto.



Objetivos declarados, que efectivamente se confirman

Objetivo recaudatorio:

Tanto si tomamos como indicador el valor añadido como los resultados (positivos o negativos) de las EP vendidas, la parte más substancial de las privatizaciones llevadas a cabo se explica fundamentalmente por el objetivo gubernamental puramente recaudatorio, junto al de desprenderse el Estado (los gobiernos) de responsabilidades sobre las actividades económicas. De hecho, si en España solamente se hubiesen privatizado las EP deficitarias el peso del sector público empresarial sería no inferior sino incluso superior que en 1985, debido a la estrategia de expansión que en los primeros años 90 iniciaron las grandes EP como Repsol, Telefónica, Endesa, Argentaria, o Tabacalera, antes de ser privatizadas. Pero la realidad es que el peso del sector público empresarial en la economía ha disminuido de forma determinante (especialmente en el periodo 1996-99) debido precisamente a la privatización total de esas grandes EP con alta rentabilidad, fuerte posición de mercado y proyección internacional.

En cualquier caso, el objetivo recaudatorio aparece como dominante, a pesar de que las explicaciones públicas de motivos no fuesen por ahí²⁹. Algo por cierto paralelo a lo que se observa a escala internacional en cuanto al cuadro de las principales privatizaciones³⁰. Desde una perspectiva amplia en cuanto a países y periodos se observa que la parte monetariamente más importante de las operaciones de privatización corresponde a grandes EP que en general ya eran rentables; especialmente en países menos desarrollados. La lógica de esto parece bastante clara: los grandes inversores privados³¹ han adquirido (acciones de) empresas que ya venían generando dividendos; y –sobre todo– pertenecientes a sectores o actividades que en cada país constituyen ‘negocios seguros’, en el sentido de tener una demanda estable asegurada: telefonía, electricidad, gas, petroquímica. Por las mismas razones, la venta de dichas grandes EP rentables por parte de los respectivos gobiernos solo parece responder al objetivo recaudatorio.

Un reflejo de esto es que, como ya se ha comentado, con relación a estas privatizaciones de grandes EPs españolas (como las arriba mencionadas) en la prensa se popularizaron expresiones como “venta de las joyas de la corona”. Aunque ciertamente no se trate de una expresión muy adecuada, pues las joyas no producen rendimiento alguno mientras que las acciones de empresas públicas con historial de alta rentabilidad sí. Por supuesto, la venta de las acciones de estas grandes EP rentables permitió al Estado obtener fondos para reducir el *déficit corriente*³² y el *endeudamiento público* del año en que se

²⁹ Recién iniciado como ministro de Industria el Sr. Piqué declaraba:

“los recursos que se obtengan con las privatizaciones no se van a emplear en financiar el gasto corriente, sino el déficit del año en curso (....) y en particular a la amortización de la deuda pública (....). (Pero) no se trata de plantear un proceso de ventas para obtener dinero en efectivo con el que equilibrar las cuentas públicas, sino de fortalecer la economía” (El País, 22-6-96).

con lo que el ministro daba a entender que se privatizarían preferentemente las EP en dificultades, o que operaban con déficit. Sin embargo, y como hemos visto antes, prácticamente todas las privatizaciones llevadas a cabo por el gobierno del PP en ese año y siguientes corresponden a empresas con alta rentabilidad (Endesa, Repsol, Telefónica, Argentaria y Tabacalera, por ejemplo). Un ejemplo más de que no siempre las declaraciones gubernamentales se corresponden con la política que realmente se aplica o con los objetivos realmente perseguidos.

³⁰ Bartolotti, Fantini & Siniscalco (2003)

³¹ Generalmente grandes empresas e ‘inversores institucionales’: Fondos de Inversión, Fondos de Pensiones, Bancos y Cajas de Ahorros, principalmente.

³² A través del mecanismo contable de las plusvalías obtenidas en las operaciones; (Vergés, 1998, pág. 224)

realizó la operación; pero, en contrapartida, tales ventas implicaron, lógicamente, la renuncia a unos ingresos futuros (dividendos) para el Estado.

Objetivo, “Evitar asumir como gasto público las nuevas inversiones que la continuidad de la empresa requieren”

Este objetivo ya hemos visto que aparece entre los que se suele declarar respecto a la privatización de tal o cual EP. Presupone que la EP en cuestión no presenta problemas de viabilidad y tienen un futuro económico claro, pero que o bien está sujeta a una dinámica de expansión para asegurar su competitividad a escala internacional, o que su viabilidad futura requiere de una reestructuración modernizadora a gran escala. Y que en consecuencia requiere una importante inyección de capital para financiar esa expansión o reestructuración. La privatización respondería entonces al objetivo de liberar al Estado del compromiso financiero de aportar -como accionista único o principal- esos nuevos capitales, ya que o bien tendría que financiar esas aportaciones de capital incrementando el gasto público o incrementando la deuda pública.

En el caso de España, por ejemplo, tal explicación se confirma para algunas de las EP respecto a cuya privatización se declaró tal motivo, pero no para todas ellas. La situación de EP privatizada en-fase-de-expansión nos remite nuevamente a las grandes EPs con alta rentabilidad, posiciones dominantes en el mercado nacional y notable proyección internacional; especialmente *Repsol*, *Endesa* y *Telefónica*. Efectivamente, en los años anteriores a su privatización su crecimiento interno y su expansión internacional les exigió fuertes inversiones. Pero en los tres casos sus cuentas muestran que en los 12 años previos a su privatización el Estado no tuvo que efectuar aportación de capital alguna. Las nuevas inversiones fueron auto-financiadas con los importantes cash-flow generados gracias a su alta rentabilidad y crecimiento.

En cuanto a EP viables privatizadas que requerían una fuerte restructuración y/o de modernización tecnológica cuya financiación se decidió evitar, podemos suponer que sería el caso de la mayoría de las privatizaciones de EP industriales mediante venta directa (cuadro 1), puesto que de no haber sido viables no hubiesen encontrado comprador. Centremos la atención en cuatro casos significativos: dos de las empresas privatizadas en las primeras fases, *Seat* (1986) y *Enasa-Pegaso* (1991), y dos privatizadas más tarde, *Corporación Siderúrgica Integral (CSI/Aceralia)* (1997) e *Iberia* (2001). Respecto a los dos primeros, puede decirse que efectivamente liberaron al Estado de financiar las necesarias nuevas inversiones –que efectivamente llevaron a cabo los nuevos propietarios (Volkswagen y Fiat, respectivamente). En cuanto a los dos segundos la estrategia fue diferente: El Estado llevó a cabo la restructuración, como paso previo a la privatización; con unos importantes costes a cargo de los presupuestos públicos. Especialmente altos en el caso de CSI, cuya restructuración-modernización en varias fases fue con mucho la de mayor envergadura llevada a cabo en España. Sus costes se estima que fueron del orden de (el equivalente a) 6.000 millones de € (Vergés, 1999, nota 26.).

Objetivo: “Privatización-para-liberalizar”, y la ‘competencia de diseño’

Privatizar y liberalizar son, como se ha señalado antes, dos acciones o medidas de política económica independientes. Sin embargo la observación de casos muestra que muchas privatizaciones en diversos países –también en España- se han hecho justamente a consecuencia de la *idea* o creencia política de que para desmonopolizar o liberalizar es necesario simultáneamente privatizar la empresa pública existente hasta ese momento en el sector.

Esta doctrina política (ideología) asocia mecánicamente la presencia de propiedad pública a la ausencia de competencia en el sector (y viceversa); y la vemos aplicada sobre todo a servicios públicos como electricidad, gas, telecomunicaciones y ferrocarril. Ocurre, sin embargo que a diferencia de otros sectores en los que la liberalización va a dar lugar automáticamente a una situación de competencia (eliminar el monopolio del tabaco, o del alcohol) para actividades como las mencionadas no es técnicamente posible porque presentan, total o parcialmente, características de monopolio natural y/o de economías de coordinación. Es pues un tanto contradictorio abogar en estos casos por la liberalización del sector. Ante esta realidad las respectivas propuestas /exigencias de privatización han venido acompañadas de la de *crear, diseñar*, una competencia para el sector, dando (lógicamente) por supuesto que por si sola no aparecerá. Es decir, que simultáneamente a las propuestas de privatizar-para-liberalizar sus proponentes incluyen la a establecer, crear o diseñar un nuevo mercado. La ‘creación’ del Mercado Eléctrico Español es un ejemplo ilustrativo.

La experiencia muestra, sin embargo, que tales mercados de diseño resultan en la práctica inevitablemente artificiales, o que es objetivamente difícil que no sea así; (como sabe cualquier persona que conozca, por ejemplo, el funcionamiento del mencionado MEE). Aunque esto no parece preocupar a sus defensores. Probablemente porque en ese ámbito la idea o *creencia* de fondo es que la competencia es buena de por sí, por lo que si se *crea*, aunque sea de forma aparente, artificial, ello mejorará la eficiencia de las empresas productoras implicadas; y que, como resultado, éstas acabaran reduciendo sus precios a los consumidores/usuarios o incrementando la calidad del servicio ofrecido, o una mezcla de ambas cosas³³. Creencia que constituye, en definitiva, uno de los aspectos del fundamentalismo del mercado señalado por Stiglitz.

Vistas las experiencias, ya de años, los esperados efectos favorables de esa artificial competencia de los *nuevos mercados diseñados* no resulta evidente, pero si sus costes de funcionamiento (el ‘mercado’ artificial es en realidad un ente regulador, con costes a cargo de los presupuestos públicos), así como la entidad de los problemas que han generado (ferrocarriles en Gran Bretaña; electricidad en EE UU, en Gran Bretaña, en Italia, y en España –en este caso, con los estrambóticos resultados de las ‘subastas’, que a su vez sirven para fijar los precios de referencia a los usuarios).

En cualquier caso, esas *ideas/creencias* siguen siendo mantenidas por los organismos internacionales (FMI, BM, CE) y por muchos gobiernos del ‘primer mundo’, a pesar de las referidas evidencias existentes al respecto. Y lo son de forma especial por la actuación acrítica de los organismos de *defensa de la competencia*³⁴, estatales, de la UE, o mundiales (OMC), cuya creación ha sido precisamente empujada en estos últimos años por la marea de esa doctrina económica dominante.

Motivos ‘observados’ que no aparecen en los ‘declarados’:

(I) Las presiones de la Comisión Europea, y la renuncia a la utilización de las EPs para objetivos de política económica

Es un hecho que el formar parte de la UE ha llevado indirectamente a la privatización de ciertas EP de los países miembros. No es que la pertenencia a la UE propiamente prohíba

³³ Una argumentación bastante completa de estas ideas, para sectores concretos, puede verse en Veljanovski, Cento (Ed.) *Privatisation & Competition*; especialmente los capítulos 6, 7, 9, y 12.

³⁴ Puede verse, a título de ejemplo, el artículo del presidente de la Comisión de Defensa de la Competencia de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, en *El País*, 18-7-2003

a los estados miembros mantener EP pero si que impide en la práctica, indirectamente, utilizarlas para objetivos sociales o de política económica³⁵. La razón es que esto implica generalmente que el Estado debe compensarles financieramente por los costes extras o impropios (*costes de intervención*) que les genera tal utilización. Pero toda compensación financiera pagada por un Estado miembro a una empresa tiene la consideración formal de subvención. Y los tratados que dan forma a la UE (desde la Carta de Roma hasta el tratado de Maastricht) prohíben que un Estado miembro otorgue *subvenciones de explotación* a las empresas del país, porque ello iría contra las empresas similares del resto de países de la Unión, en tanto que limitaría la libre competencia, interna, en la UE.

Cierto que teóricamente (según las directivas europeas) un Estado miembro puede argumentar que una subvención para compensar precisamente *costes de intervención* no es conceptualmente una subvención a la explotación. Pero generalmente resulta difícil demostrar o ‘convencer a Bruselas’ que tal subvención no implica un trato de favor a esa empresa ‘nacional’ en detrimento de empresas similares del resto de países de la Unión.

“La política comunitaria se quiere neutra con relación al régimen de propiedad de las empresas (art. 222 del Tratado de la UE). Pero en tanto que fuerza a los poderes públicos a tratar a las empresas que les pertenecen como si se tratara de empresas pertenecientes a accionistas privados, la política comunitaria implica la banalización del comportamiento de las EP. (...) los poderes públicos tienen y tendrán cada vez más dificultades para utilizar sus EP para fines específicos que no respondan a la lógica de maximizar el beneficio. Entonces ¿porqué conservar la propiedad (de las EP)?” (Thiry, 1995, pp. 430).

En cualquier caso, la presencia de esta ‘presión de la CE hacia privatizar’ resulta evidente como telón de fondo de ciertas privatizaciones efectuadas, también en España – especialmente en las llevadas a cabo por gobiernos del PSOE. Presión que internamente se ha expresado como un objetivo de modernización de la política económica, en la línea de “no está ya justificado mantener como EP aquellas *que no tienen interés estratégico* (ganen o no dinero)”; argumento que lleva implícito que se deja de considerar de ‘interés estratégico’ el poder utilizar las EP para objetivos de política económica o social. Lo que significa –por parte de tales partidos- la renuncia (más o menos implícita) a seguir utilizando las EPs existentes como instrumentos de política económica o para objetivos sociales. Es decir, el abandono, de hecho, de la idea de considerar a las EPs como la herramienta principal para corregir o compensar las insuficiencias, desequilibrios y defectos del mercado.

Una actitud que implica el alejamiento, si no ruptura, respecto a cualquier versión de la idea de “economía mixta” o de la de “economía social de mercado”, y, consecuentemente, el abrazo sin reservas del juego del mercado como veredicto incuestionable de aplicación universal; corregido en todo caso mediante Regulación. Desde esta nueva posición ideológica (nueva refiriéndonos a cargos políticos de partidos socialdemócratas, no nueva en sí, por supuesto) toda la cuestión sobre si privatizar o no total o parcialmente la EP “x” considerada como ‘no-estratégica’ se reduce, por supuesto, a decidir si resultará o no una venta patrimonial financieramente adecuada: Si será oportuna en el tiempo, o si será o no financieramente una opción mejor (dado el estado de la Bolsa) que otras alternativas de recaudar fondos para cubrir los déficits de tesorería del Estado.

Visto desde otra perspectiva:

“... . Lo expuesto hasta aquí no debería ser interpretado como que lo que se quiere decir es que los gobiernos no deberían utilizar a las empresas públicas como instrumentos de política. De hecho, si los gobiernos no las utilizasen en ese sentido, ¿tendría algún sentido mantener un sector público empresarial en la industria? Desde la perspectiva de la ideología de izquierdas, difícilmente podrían servir las empresas públicas como etapas en el camino hacia un nuevo orden social si a dichas empresas se les ordena comportarse exactamente como lo harían empresas privadas del mismo sector. Desde la

³⁵ Thiry, 1995, pp. 429-431.

perspectiva ideológica de derechas, si las empresas públicas son juzgadas o evaluadas según los mismos criterios (rentabilidad) que las empresas capitalistas, ¿existe alguna razón para no privatizarlas?..." (Parris /Pestieau /Saynor, 1987, pág. 120).

Y, en contraste, como una ilustración de la tesis explícita a favor de dejar de utilizar las EPs para objetivos de política económica o social (y, por tanto, privatizarlas):

"La venta de empresas públicas, parte fundamental de todo proceso de privatización, es un fenómeno recurrente durante los últimos años, que ahora parece haberse revitalizado tanto en España como en otros países con la intención de reducir el déficit público, o incluso de facilitar la desregulación de los mercados en que actúan. (...) equiparar formas de gestión con el sector privado y de dar prioridad a los objetivos de eficiencia, en detrimento de su utilización como factor de desarrollo regional, sectorial o social. ... Parece, por lo tanto, llegado el momento de revisar cual es el papel que toca a la empresa pública ante este nuevo escenario, que no hace sino confirmar cómo su empleo no es inevitable, puesto que los intereses generales que en principio se le atribuyen pueden alcanzarse con otros procedimientos más directos y que permiten cuantificar mejor los costes que originan" (FERNANDEZ, Z. 1995, pág. 9)

Otros procedimientos que debemos entender serían los de la política económica convencional. Aunque, más adelante, la misma autora expresa la imposibilidad de tal política económica:

" La apertura de las fronteras tiene consecuencias adicionales para las empresas públicas; ya que cuestiona la utilidad de las políticas económicas nacionales y en consecuencia el papel que se les quiere otorgar a ellas (a las EPs). (...) el margen de actuación nacional se reduce paulatinamente en una economía tan interconectada como la actual, máxime en la Unión Europea (...) En estas condiciones las (empresas) públicas deben comportarse cada vez más como empresas concursenciales, guiadas por el lucro; lo que nos devuelve a la cuestión anterior ¿cómo utilizarlas como instrumento de política económica nacional si no pueden tener objetivos vinculados a ellas? (op. cit. pág. 11; la cursiva es nuestra)

Con lo que viene a decirse que la pertenencia a la Unión Europea (UE), como primer horizonte de la globalización de los mercados (y, en un horizonte más amplio, los compromisos firmados en la Organización Mundial del Comercio), hace poco menos que imposible -cuando no contraproducente- cualquier política industrial, regional o social convencional. Y, concretamente, en la práctica hace inviable o prohíbe utilizar las EPs para esos mismos fines de política económica nacional³⁶. Como puede verse, se trata de una conclusión que podríamos resumir telegráficamente en los siguientes términos: "no ha lugar a una política económica (nacional); el mercado (mundial) basta".

Por otra parte, la defensa de la competencia como principio supremo por parte de la CE tiene una segunda derivada. Se trata de la defensa del libre mercado financiero en la Unión, que incluye la libertad para que cualquier inversor pueda comprar cualquier empresa. Desde esta premisa, la Comisión Europea tiende a considerar que si una empresa es pública no se están dando las condiciones para que pueda ser eventualmente comprada por cualquier inversor (de cualquier país de la Unión); y en base a ello puede emitir requisitorias al gobierno correspondiente conminándole a que ponga a la venta las acciones de tal o cual EP .

Este es el caso de las reiteradas presiones a los sucesivos gobiernos franceses para que (como cumplimiento de la normativa aprobada en su día por todos los gobiernos de la UE -incluido, claro, el francés; aquí el elemento paradójico) privatice el ferrocarril, para eliminar así el monopolio de SNCF³⁷, y permitir de esta manera que diferentes

³⁶ Para ciertos analistas lo peor reside en que la política comunitaria neutraliza la mayor parte de los instrumentos de la política económica de los Estados miembros, pero sin que se cree ninguna instancia política europea que permita una política económica a escala de la Unión. (Thiry, 1995, pp. 431).

³⁷ Société Nationale des Chemins de Fer

‘operadores’ puedan ofrecer servicios de transporte ferroviario utilizando la red existente; la cual deberá ser asignada a otra empresa (al estilo de la operación que dio lugar a la *Railtrack* británica). O de la misma exigencia paralela respecto a *Eléctricité de France*, la EP única suministradora de electricidad en Francia³⁸. Y las mismas exigencias se ejercen sobre los demás miembros de la UE que no lo han hecho ya.

La fundamentación última de esto es que el mercado único es un objetivo indiscutible de la UE y que esto significa que cualquier empresa de un país de la Unión debe poder ofrecer, competir, en cualquier sector de cualquiera de los otros países, sea respecto a aparatos de DVD, servicios ferroviarios, electricidad o frutas. La idea/creencia a la que esto responde es, de nuevo: que ‘eso aumentará la competencia, lo que a su vez comportará una mayor eficiencia por parte de las empresas productoras /suministradoras; lo cual, finalmente, se traducirá en una reducción del precio a los consumidores y/o en un incremento en la calidad o eficacia del servicio’. Y ese sería el objetivo último perseguido: incrementar el bienestar económico de los usuarios europeos.

Resulta, sin embargo, aparentemente contradictorio con esto que los propios países (Francia, en los ejemplos citados) deban ser obligados *por su bien* por la CE a cumplir con la normativa de privatización/liberalización. Al parecer, ni los gobiernos franceses han manifestado interés en privatizar ni en desmonopolizar –volviendo al ejemplo- el sector eléctrico en Francia ni -si hay que atender a las encuestas- los ciudadanos franceses consideran que el precio, y en general el servicio, de la electricidad sea un problema social. En cuanto a la empresa, *Eléctricité de France (EDF)*, tradicionalmente ha operado con una alta rentabilidad y se ha ido configurando como un potente grupo económico a escala internacional mediante la adquisición de compañías eléctricas en otros países europeos³⁹ (precisamente con ocasión de que éstas se privatizaban! -para añadir más contradicciones al cuadro). O sea que en cualquier caso EDF le genera beneficios al Estado francés, no problemas ni necesidades de ampliación de capital. Tal parece –y a título de ejemplo extensible a otros países de la UE- que ante la exigencia de la CE de una determinada *solución* (sobre los ferrocarriles o la electricidad) la propia sociedad francesa se pregunta: ‘si, vemos la solución que nos proponen, pero ¿cuál es el *problema*?’

Estas consecuencias de aplicar como un dogma el principio del mercado único europeo presenta un evidente paralelismo con las obligaciones que asume un país al firmar los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por una parte, y con los principios que informan las políticas del FMI-BM-USAID, por otra. Entre la política de la Comisión Europea presionando para que se privatice el ferrocarril francés, y la política del FMI presionando para que se privatice el ferrocarril en la India no hay diferencias substanciales.

Privatización de beneficios

Resulta lógica la deducción de que, en cualquier país, en la privatización de grandes EP con alta rentabilidad (o de claras posibilidades al respecto, en tanto que servicios públicos) han confluido al menos dos intereses que las han favorecido:

³⁸ El hecho de que gobiernos franceses de diferente color político hayan venido haciendo caso omiso de tales requerimientos de la CE plantea una reflexión ciertamente interesante; pero se aparta de nuestro tema aquí.

³⁹ Puede verse, por ejemplo, Joaquin Prieto, *El País*, 27-1-2002, Suplemento Negocios, pág. 14

- 1) por parte de los grupos inversores: conseguir invertir en ‘buenos negocios’, hasta entonces en manos del Estado.
- 2) por parte de los miembros del gobierno privatizador: obtener con la venta de las acciones de esas empresas unos ingresos que permiten disminuir substancialmente el déficit fiscal y el endeudamiento público.

Si en este escenario incluimos la realidad de la actuación de los grupos inversores como grupos de presión (o ‘lobbies’), es fácil deducir que tal confluencia de objetivos de compradores y vendedores es probable que venga acompañada aquí y allá de presiones de estos grupos compradores sobre el gobierno para hacerse con esos ‘buenos negocios’ y en condiciones favorables. Y, como consecuencia de ello, es probable que en algunos casos se dé algún tipo de colusión de los agentes gubernamentales con los intereses de alguno de estos grupos. Estas presiones -como es habitual de los ‘lobbies’- vienen generalmente acompañadas del discurso político de la liberalización, o la des-monopolización. Se producen en el contexto de un discurso ideológico según el cual “el Estado no hace bien de empresario porque no es lo suyo -y menos de empresario monopolista”; y que, en consecuencia “el Estado debe desprenderse (venderse) esas grandes EP y des-regular su actividad, para mejorar así la eficiencia y competitividad de éstas, lo que se traducirá en una reducción de los precios que apliquen a los usuarios, y se mejorará así la eficiencia global y la competitividad de la economía del país, en beneficio de todos”.

Un discurso ideológico (en tanto que no respaldado en evidencia empírica) en el que participan los mencionados grupos inversores/de presión pero que es mantenido por un conjunto bastante más amplio de voces tanto de organizaciones empresariales (Patronales, Cámaras de Comercio) como de las grandes empresas privadas, y de notables representantes del mundo académico. Todo ello potenciado con los correspondientes reflejos de cada una de estas voces en los medios de comunicación.

En el caso de España, ¿se ha sumado al objetivo financiero-recaudatorio la colusión con los intereses de los futuros inversores? Como respecto a cualquier otro país, las posibles respuestas son: sí, no, según la operación de privatización. Una respuesta afirmativa significaría que las presiones -y la posible ‘cesión’ a ellas por parte de los agentes gubernamentales- se referirán principalmente a: 1) que para la venta directa de la empresa ‘X’ se fijó o aceptó desde el gobierno un precio artificialmente bajo; 2) que previamente se invirtieron cuantiosos fondos públicos para reestructurarla y hacerla así atractiva para los compradores (socialización de pérdidas); 3) adjudicar la empresa rentable ‘X’ mediante venta directa precisamente al grupo inversor ‘amigo’ ‘G’ (‘privatización de beneficios’ propiamente dicha); 4) vender la empresa a través de la Bolsa fijando un precio claramente bajo para el tramo dedicado a ‘inversores institucionales’; y/o 5) nombrar como Director General de la EP, inmediatamente antes de la privatización, una determinada persona relacionada con miembros del gobierno, o bien afín al (o ‘del agrado’ del) grupo económico que va a comprar tal EP⁴⁰.

El objetivo declarado de “Privatizar para mejorar la eficiencia de las EPs afectadas”

¿En qué casos se confirma –visto el comportamiento económico posterior de las empresas privatizadas- que el objetivo fue efectivamente mejorar la eficiencia de las mismas? O, planteada la cuestión en términos más amplios: ¿Qué puede decirse sobre el impacto de la privatización en cuanto al grado de eficiencia de las empresas en los años siguientes? Si se

⁴⁰ Una amplia información al este respecto, para el caso de las privatizaciones en España llevadas a cabo por el gobierno del PP, puede verse en: Jesus Mota, *La gran expropiación; Las privatizaciones y el nacimiento de una clase empresarial al servicio del PP*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1998.

observa una mejora de los indicadores de eficiencia, por ejemplo en costes –al tiempo que se han mantenido los niveles de eficacia/calidad del periodo previo- sería una evidencia positiva respecto al impacto de la privatización sobre la gestión de la empresa. Como también lo sería el observar una mejora en los niveles de calidad ofrecidos a los clientes/usuarios, aunque no hubiese habido variación apreciable en cuanto a indicadores de eficiencia. Y a la inversa, respecto a observar posibles repercusiones negativas de la privatización.

Existen ya efectivamente suficientes estudios empíricos sobre la eficiencia de las EP privatizadas en España comparando el después con el antes. Pero por su especificidad se incluye este punto en el apartado siguiente, como una entre las principales consecuencias de las privatizaciones.

5. CONSECUENCIAS PRINCIPALES DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EP EN ESPAÑA

¿Mejoró la eficiencia de las EPs privatizadas?

Estudios individualizados, sobre EP españolas privatizadas

En el caso de España, como estudios del tipo caso-por-caso tenemos un primer trabajo de Sanchís (1996), en el que analiza, a partir de datos de fuentes secundarias, un conjunto de 23 EP que toma como privatizadas durante el periodo 1978-90. No obstante esa muestra resulta incluir 12 casos en que la empresa en cuestión no fue en realidad privatizada sino vendida a otra EP; otros 3 casos de simple reestructuración interna pero sin privatización; y 2 casos más de privatización parcial sin pérdida de dominio por parte del Estado sobre la empresa. En consecuencia, los resultados globales que obtiene para el conjunto de los 23 casos no resultan significativos para verificar la hipótesis de si la eficiencia de una EP aumenta al ser privatizada, es decir, al pasar a estar bajo control de inversores privados. Los únicos datos individualizados que aparecen, y que permiten decir algo sobre las 6 empresas de la muestra que sí fueron efectivamente privatizadas⁴¹, se refieren al indicador ‘tasas de incremento de la productividad’ (su tabla 3.1, en pág. 75); y a partir de esa información podemos ver que para 4 de esos 6 casos la tasa media de incremento de la productividad obtenida por el autor fue menor en el periodo que siguió a la privatización. Tenemos también el trabajo de Arcas & Ruiz (1999), sobre dos de las operaciones de privatización parcial de Repsol, la de 1989 y la de 1993, del que obtienen resultados no concluyentes: contradictorios para una y otra. Y el trabajo de Bosch & Vergés (2009) sobre seis grandes empresas privatizadas:

Empresas privatizadas	Año de la privatización	Indicador: $r = \%$ de Rentabilidad (de la Explotación) sobre Recursos Totales					Indicador: $m = \%$ de Margen (de la Explotación) sobre Ventas				
		media periodo anterior	n_1	media periodo post.	n_2	diferencia de medias	media periodo anterior	n_1	media periodo post.	n_2	diferencia de medias
Aceralia	1997	7.74	3	4.34	6	-3.4	6.79	3	4.23	6	-2.56
(/)						(0.7548)					(0.628)
Tabacalera	1998	7.89	6	17.09	6	+9.2	4.39	6	16.00	6	+11.61
(/)						(4.389)***					(4.672)***
Endesa	1998	12.35	6	8.24	6	-4.11	29.85	6	17.86	6	-9.44
(/)						(4.427)***					(8.42)***
Repsol	1997	7.53	7	9.35	7	+1.82	7.31	7	10.58	7	+3.27
(/)						(-2.077)**					(-.9765)***
Red El. Esp.	1999	10.91	7	10.37	5	-0.54	33.43	7	24.82	5	-8.61
(/)						(0.685)					(2.7689)**
Telefónica	1997	8.7	7	10.75	7	+2.05	20.67	7	20.15	7	-0.52
(/)						(-1.511)†					(0.333)

Grado de confianza P-value: (**), > 90%; (**.), > 98%; (***), > 99.5 % ; (#) 84%.

n_1 = número de años tomados como periodo previo; n_2 = número de años como periodo posterior a la privatización .

⁴¹ Ateinsa, Enasa, Enfersa, Gesa, La Maquinista T. M., y Seat.

Los principales resultados de este último trabajo son, como puede verse, que para dos de las empresas privatizadas (Endesa y REE) los indicadores son consistentemente inferiores para el período post-privatización. Para otras dos, Aceralia y Telefónica, las diferencias entre después y antes no resultan estadísticamente significativas. Y para las otras dos (Repsol y Tabacalera) los indicadores muestran una mejora significativa para el período posterior a la privatización; si bien en el caso de Tabacalera con la reserva de que se da una cierta heterogeneidad en la comparación después-antes: el ‘mix’ de actividad en el período posterior es diferente, pues dejó de tener la distribución de los sellos de correos, una línea con un menor beneficio relativo que la que continuó: la del tabaco⁴².

Estudios globales, basados en valores medios de muestras de empresas privatizadas en España

El primero con este tipo de enfoque global, estadístico, fue el trabajo de Melle (1999) que examina una muestra de 10 empresas privatizadas mediante oferta de las acciones en bolsa entre 1985 y 1999 (pag. 147) ⁴³. Aplica el ‘esquema Megginson’⁴⁴, y los resultados que obtiene con los típicos indicadores de ésta metodología⁴⁵ muestran que las diferencias observadas después-antes no son estadísticamente significativa ⁴⁶, por lo que la autora no deduce resultados concluyentes sobre si –tomadas en conjunto- la eficiencia de las EP estudiadas mejoró después de su privatización (pág. 154).

De mayor cobertura es la aportación de Villalonga (2000), que nos ofrece un estudio sobre una muestra, distinta a la anterior, de 24 empresas que fueron totalmente privatizadas (el control pasó a inversores privados) entre 1985 y 1995. Dado el período comprendido, todas son empresas industriales (están detalladas en su tabla 3); y –a diferencia de las analizadas en el trabajo anterior- se privatizaron mediante venta directa a un comprador privado; excepto una, Repsol, que lo fue mediante oferta pública de acciones en bolsa. Villalonga toma datos de entre 3 a 5 años para el período previo, y de entre 5 a 8 para el período posterior⁴⁷. Como indicador de eficiencia elige la tasa de rentabilidad sobre activo (ROA) calculada con el ‘beneficio antes de intereses e impuestos’. En una primera aproximación obtiene los siguientes resultados.

⁴² En el trabajo citado se examinan también dos operaciones de privatización parcial: La primera salida de acciones de Endesa a Bolsa, en 1998; y la de Repsol en 1989. Y los resultados son también mixtos aquí: En el primer caso se observa un aumento significativo de los indicadores; y en el segundo caso una disminución.

⁴³ De éstas, sin embargo, dos no son representativas para lo que pretende dicho estudio: ENCE, porque no estaba privatizada en esas fechas (el Estado retenía la mayoría de control); y Gas Natural, porque era una empresa privada de la que el Estado simplemente tenía un 3,8%, el cual fue lo que se vendió en esas fechas.

⁴⁴ Megginson et al. (1994)

⁴⁵ Tasa de Beneficio neto sobre Ventas, TBV; Rentabilidad sobre Activos, ROA; y Rentabilidad sobre los recursos propios, RRP.

⁴⁶ También efectúa una aproximación mediante un modelo de regresión, pero los resultados numéricos presentados (pag. 155) para el coeficiente que toma como principal para sacar conclusiones (el de la variable “% de propiedad privada al final de cada año”) resulta, por algún motivo, incongruente con los datos del propio artículo: El valor de $\beta=1,18$ significaría que una vez la empresa privatizada (propiedad privada, 100%) pasaría a tener una tasa de beneficio neto sobre ventas del 118%; es decir, más beneficios que ventas!

⁴⁷ Algunas de las empresas, como por ejemplo MTM o Ateinsa, fueron absorbidas por la empresa compradora (GEC-Alsthom), por lo que dejaron de publicarse cuentas para el período posterior, lo que impediría incluirlas en la muestra, por falta de datos para dicho período. Sin embargo en el artículo la autora no comenta este problema clave.

ROA, media para el periodo previo: - 4,9 %
 ,media para el periodo posterior: - 2,4 %
 ,diferencia de medias + 2,5 puntos de % ; test estadístico: Diferencia no significativa

De lo que la autora concluye que no puede afirmarse que la eficiencia del conjunto de esas empresas –medida con tal indicador- mejorase sistemáticamente después de las privatizaciones. Efectúa además una aproximación mediante un modelo de regresión de panel-de-datos (pag. 57 y 60), y los resultados le llevan a la misma conclusión, pues son tanto de signo positivo como negativo, casi a partes iguales, para las diferentes empresas de la muestra⁴⁸.

Posteriormente Hernández (2004) analizó una muestra de 33 EP que fueron privatizadas totalmente entre 1983 y 1996. Lamentablemente no las enumera, solo indica que se trata de empresas industriales. Podemos deducir por tanto que en gran parte coinciden con las estudiadas por Villalonga, y que por tanto la mayoría se privatizaron mediante venta directa. Hernández sigue una aproximación global (variables referidas al conjunto de la muestra) como los estudios anteriores; aunque trabaja con datos de solo 2 años antes y 2 después de la respectiva privatización. En una primera aproximación tipo diferencia de medias (pp. 44-47) calcula una profusa serie de ratios económico-financieras, de las que solo dos están propiamente relacionadas con las generalmente aceptadas para medir la eficiencia empresarial: una tasa de rentabilidad sobre inmovilizado material (que denomina ‘renk’), y el valor añadido bruto, real, por empleado (‘yl’). Según la primera, su valor medio para el conjunto de las 33 empresas muestra una ligera disminución para el periodo posterior a la privatización. En cuanto al segundo indicador, su valor medio pasa a ser un 6,7% superior; lo que –al tratarse de una ratio universalmente creciente⁴⁹– no resulta una conclusión muy significativa.⁵⁰ En resumen, un trabajo con resultados entre no concluyentes y diferencias no significativas respecto al cambio de eficiencia después de la privatización. A pesar de esto, las conclusiones que formula el autor son, curiosamente, de sentido contrario⁵¹.

Continuando el anterior, González-Páramo y Hernández (2005) –con la misma muestra anterior e idénticas variables- presentan dos determinaciones adicionales. La primera es un análisis de diferencia de medianas paralelo al del artículo anterior, efectuado con valores medios. Y el resultado, como era de esperar, es casi idéntico al del trabajo anterior. Después efectúan un análisis multivariante (regresión), que –para una insuficiente ‘ventana’ de datos de 2 años antes y 2 ó 4 después- presenta unos resultados mejores para el periodo pre que para el periodo post. Solo para los años 7º y 8º después de la privatización el indicador aparece en promedio mejor que para el periodo previo a la

⁴⁸ Según los resultados de su modelo 1. Sus modelos 2 y 3 tratan de explicar el porqué de los cambios detectados en el indicador ROA de cada empresa; por lo que en cualquier caso no modifican la conclusión anterior.

⁴⁹ Se trata de una ratio que –al igual que la más habitual de: Ventas/Empleado- tiende a presentar una tendencia estable al alza para cualquier empresa, debido al progreso tecnológico (mecanización, automatización, robótica, computadores), que genera la universal y progresiva substitución del factor trabajo por factores tipo equipos y energía a lo largo del tiempo.

⁵⁰ Mas adelante el autor efectúa dos aproximaciones económétricas, con numerosos diferentes indicadores de los cuales solo uno (una versión aún más particular de tasa de rentabilidad, ‘cfk’; pág. 49) puede considerarse como una cierta medida, imperfecta, de la eficiencia de una empresa; y los resultados respecto a esta ratio son que o bien aumentó en promedio después de la privatización o la diferencia no fue significativa (depende de la técnica de regresión utilizada).

⁵¹ “La privatización parece (...) haber generado, en media, efectos positivos sobre la productividad total de los factores (...) estos resultados, por tanto, sugieren que uno de los objetivos generalmente subrayados de la privatización (la mejora de la eficiencia) habría sido alcanzado en el caso español ...” (pág. 50). (Hay que aclarar que, además, en ninguna parte del artículo se calcula la ‘productividad total de los factores’).

privatización. De nuevo, a pesar de estos resultados mixtos los autores concluyen sorprendentemente que su estudio aporta evidencia empírica que apoya la hipótesis de que la eficiencia de las empresas mejora como consecuencia de la privatización⁵².

Por su parte Farinós et al. (2007) estudian una muestra de 22 operaciones de privatización en bolsa (OPV) entre 1991 y 2001, relativas a 11 empresas públicas. Aplican el esquema Megginson pero incluyendo también, como ‘grupo de control’, 62 operaciones de OPV relativas a empresas privadas durante los mismos años. No encuentran cambios significativos en los indicadores de eficiencia utilizados (TBV, ROA) del periodo previo al periodo post; ni tampoco encuentran diferencias significativas respecto al ‘grupo de control’.

Finalmente, el estudio con mayor cobertura es el de Cabeza & Gómez (2007), que estudian una muestra de 58 empresas privatizadas en España entre 1986 y 2000. Comprende pues tanto empresas privatizadas en la primera etapa (1984-95: básicamente empresas industriales vendidas directamente, como Seat y MTM) como en la segunda (1996-1999: principalmente grandes empresas privatizadas mediante OPV en bolsa, como Repsol, Endesa o Telefónica). Es decir, una muestra más amplia, que de hecho comprende aproximadamente a las EP-privatizadas incluidas en los estudios precedentes citados. Aplican también el esquema Megginson pero mejorado, pues utilizan la variable ‘beneficios de la explotación’ para determinar los indicadores *tasa de margen sobre ventas y tasa de rentabilidad sobre activos*; y distinguen entre privatizaciones parciales (sin pérdida de control por parte del Estado) y totales. De acuerdo con sus resultados, para las privatizaciones parciales detectan en el periodo post un incremento en la tasa de margen de 3,5 puntos de %, aunque no con un suficiente grado de fiabilidad estadística. Y para las privatizaciones propiamente dichas (el dominio pasa al sector privado) obtienen un ligero incremento en el periodo post-privatización (1 punto de %) pero no es estadísticamente significativo. Replican las comparaciones después-antes con datos ajustados según la coyuntura de la industria a la que pertenece cada empresa; y, aunque no explican en qué sentido o como efectúan tal ajuste, concluyen que las diferencias cuantitativas observadas no son estadísticamente significativas, por lo que en general prevalece la hipótesis de que no se aprecian diferencias significativas después vs. antes en los indicadores de eficiencia utilizados.

¿Conclusiones?

Como puede verse, del conjunto de estudios empíricos disponibles la conclusión general que se desprende es que no se aprecian diferencias significativas de eficiencia –medida con los indicadores referidos- entre el después y el antes para las empresas privatizadas. Una conclusión en todo caso más robusta para las EP privatizadas mediante OPV en Bolsa, y menos para las privatizadas mediante venta directa –predominantemente empresas industriales, entre las cuales algunos casos notables de EP con necesidades de restructuración en el periodo previo a su privatización.

⁵² La contradicción de esta afirmación con sus datos que muestran una diferencia favorable al periodo *pre* en la ‘ventana’ más estándar de 2 *años antes* - 2 ó 4 *después*, la salvan concluyendo que ‘algunos efectos favorables de la privatización se manifiestan por adelantado’ (i) (pág. 511).

Principales repercusiones socio-económicas

Reducción de las subvenciones públicas: objetivo no logrado

El objetivo de tipo financiero-fiscal más ampliamente esgrimido como justificación de las privatizaciones -el de eliminar la carga sobre los presupuestos públicos que representaba la financiación de las pérdidas de ciertas EPs- no aparece como un logro real. En realidad lo que se observa es que el grueso de las subvenciones del Estado a las EP *ha venido* correspondiendo a unas empresas muy concretas: Renfe (casi el 50 % del total), Hunosa y RTVE. Y en mucha menor medida (aproximadamente un 10%), a las empresas de astilleros y armamento. Pero solo algunas divisiones de estas últimas se han privatizado.

Probablemente de no haber vendido el Estado en su momento empresas manufactureras como Seat, Enasa o Maquinista (y otras de las que se privatizaron mediante venta directa), éstas hubiesen continuado presentando problemas de pérdidas como en sus últimos años como EP. Aunque operar con pérdidas no siempre implicaba que recibiesen subvenciones del presupuesto del Estado, pues en general las pérdidas tendían a ser total o parcialmente compensadas (financiadas) por el 'holding' propietario (INI, SEPI), con los dividendos que percibían de sus empresas rentables. En cualquier caso, la salida del sector público de las EP citadas no se tradujo en una reducción apreciable del total de subvenciones estatales al conjunto de las EPs españolas (Vergés 1998, pp. 218-221).

Consideremos específicamente las tres EPs que venían absorbiendo el 90 % de las subvenciones corrientes (no de capital) del Estado durante los años 80s y 90s: *Renfe*, *Hunosa* y *RTVE*. En el caso de *Renfe* un análisis elemental pone de manifiesto que sus pérdidas anuales hasta 2001 se debían fundamentalmente a un caso histórico de precios políticos (largamente por debajo del coste)⁵³; una situación que han ido manteniendo los sucesivos gobiernos PSOE-PP. Y el consenso político-social existente sobre este punto tiene su base en las externalidades positivas asociadas al transporte colectivo de viajeros y de mercancías por ferrocarril, como alternativa que -considerada globalmente, socialmente- se estima preferible a la del transporte por carretera: menos costes sociales y medioambientales. Eliminar la subvención a '*Renfe + Adif*' que recae sobre el presupuesto del Estado pasaría en cualquier caso por tomar la decisión política de ignorar las mencionadas externalidades positivas eliminando la fijación de unos precios políticos para el ferrocarril; lo que, en cuanto al transporte de pasajeros, para la mayor parte de usuarios (cercanías y media distancia) implicaría un aumento considerable en las tarifas (del orden del 100 %)⁵⁴.

En cuanto a *Hunosa* nos encontramos ante un caso de relevantes repercusiones macroeconómicas: los yacimientos españoles de carbón -concentrados básicamente en el norte, en Asturias- son más caros de explotación que en otros países, por lo que no resultan competitivos. Y ha sido para -a pesar de lo anterior- mantener la actividad de esas explotaciones mineras, que durante los últimos decenios los sucesivos gobiernos han optado por subvencionarla. En caso contrario las empresas consumidoras de carbón

⁵³ Con posterioridad a 2001 sus cuentas cambian de estructura: con la implementación del instrumento 'contrato-programa' la subvención compensatoria por precios políticos se contabiliza como ingresos de la explotación. Y posteriormente (2005) el gobierno escinde la compañía en *Renfe-Operadora* y *Adif*, siendo esta última financiada mayoritariamente con subvenciones estatales.

⁵⁴ Esto es a grandes rasgos lo que se observa en ciertos casos de privatización de servicios que tenían el precio subvencionado: Se elimina la subvención pública, y consiguientemente suben drásticamente las tarifas para los usuarios. Este fue el caso, por ejemplo, de los servicios ferroviarios en Gran Bretaña, donde las tarifas más-que-duplican las equivalentes en España (años 2010-2014).

(siderúrgicas y eléctricas principalmente) pasarían a importar totalmente el carbón consumido, y *Hunosa* debería cerrar; con las correspondientes consecuencias que tal cierre tendría, principalmente, sobre la situación del desempleo en España, y especialmente, de forma concentrada en Asturias⁵⁵.

Y por lo que respecta a la menos importante pero cuantiosa en sí subvención anual a *RTVE*, se carece por ahora de estudios o de la suficiente información como para determinar en qué parte tal subvención anual ha estado/está cubriendo costes extras en tanto que televisión pública⁵⁶, y en qué parte ha estado/está cubriendo las consecuencias de una gestión ineficiente o de estar sobredimensionada.

Generalizando lo anterior⁵⁷, es tan simplista afirmar que las EP que han venido/vienen recibiendo la mayor parte de las subvenciones de la Administración es porque derrochan recursos –es decir, porque funcionan de forma muy ineficiente- como afirmar que esas EP funcionan de forma perfectamente eficiente y que todas sus pérdidas son debidas a que están sujetas a precios políticos, objetivos no-mercantiles, obligaciones de servicio, etc. Por supuesto, es bastante probable que una parte de sus pérdidas anuales esté explicada por operar de forma ineficiente. Pero no puede descartarse que, independientemente de lo anterior, la existencia de situaciones de *precios políticos* y/o de otras restricciones políticas (asociadas precisamente a que la empresa sea pública, para que no esté supeditada enteramente a los criterios de mercado) puedan explicar por si solas unas pérdidas de un orden de magnitud similar. O, dicho en otros términos, que sería una ingenuidad pensar que las pérdidas de estas empresas que subvenciona el Estado son principalmente debidas a ineficiencia económica y que por tanto desaparecerían sin mayores consecuencias si esas empresas se privatizasen.

Ingresos por las privatizaciones, y entrada de España en el Euro

La venta de las grandes EP rentables españolas produjo unos importantes ingresos extraordinarios en el Presupuesto del Estado, los cuales en tanto que extraordinarios (provienen de venta de patrimonio público) no podían técnicamente contabilizar a los efectos de reducir el déficit corriente, aunque si ser utilizadas para reducir el endeudamiento público. (Déficit y endeudamiento eran dos de los indicadores macroeconómicos señalados en el tratado de Maastricht para evaluar si un país de la UE

⁵⁵ El nuevo gobierno del PP tras las elecciones de 1996 anuncia que “dejará de subvencionar el carbón español a partir del año 2002” (*El País*, 2-11-96, pág. 39; y 3-11-96, pág. 54); es decir, que preveían cerrar *Hunosa* para esas fechas. Cosa que no fue así. Aunque la empresa ha venido reduciendo drásticamente su actividad: en 2013 había reducido su plantilla a 1.700 trabajadores (unos 12.500 en 1996), y sus resultados fueron unas pérdidas de 14,7 millones de euros –contando como ingresos una subvención directa de 6,2 millones, (frente a unas pérdidas del equivalente a 273,8 millones de € en 1996).

⁵⁶ Es decir, costes extras derivados de imponerle ciertas restricciones en su programación, como ocurre en otros países con TV públicas: Limitaciones al tiempo dedicado a publicidad; fijarle objetivos no-mercantiles –como un determinado mínimo de producciones televisivas propias consideradas como de calidad o de alto interés general aunque sean comercialmente poco ‘rentables’; tener que cubrir determinadas ‘obligaciones de servicio’; etc.

⁵⁷ Hay otros casos de EPs que han venido recibiendo importantes subvenciones del presupuesto estatal: Las EP de astilleros (Bazan, Astilleros Españoles y Astano; fusionadas en 2001 bajo el nombre de IZAR) y las de armamento (la parte no privatizada de Santa Bárbara). Pero el problema de fondo en estos casos parece ser otro: Un exceso de dimensión (a pesar de las sucesivos ajustes llevados a cabo en los últimos años); o una fuerte caída de la demanda, si se prefiere.

podría incorporarse al Sistema Monetario Europeo, SME)⁵⁸. En el caso de España sin embargo los ingresos por las grandes privatizaciones sí que ‘contaron’ en gran parte como reducción del déficit público de esos años, gracias a un mecanismo contable; lo que permitió formalmente reducir el déficit hasta cumplir el límite fijado por el Tratado. Esto fue posible porque todas las ventas de acciones de las EP entonces denominadas ‘joyas de la corona’ [Repsol, Endesa, Telefónica, Argentaria, Tabacalera, Retevisión, y Aldeasa, principalmente] fueron efectuadas por los ‘holding’ públicos (como SEPI) -que eran jurídicamente sus titulares- ingresando estos unos importes muy superiores al valor con el que dichas acciones figuraban contabilizadas en su cuentas⁵⁹. La diferencia constituyó una *plusvalía* que realizaron dichos ‘holding’ públicos, la cual sí tiene la calificación legal de *beneficios* en las cuentas de éstos. Y dichos beneficios (el importe de la plusvalía) sí que pasaron a los presupuestos generales del Estado como ingresos ordinarios: una parte como impuesto sobre beneficios (que paga el ‘holding’ a Hacienda) y otra como dividendos (que abona el mismo ‘holding’ también a Hacienda, en este caso en tanto que su propietaria). Las *plusvalías*, pues, sí que computaron para reducir el déficit corriente. Y la parte de los ingresos correspondientes a las plusvalías resultó ser, en el caso de las privatizaciones españolas, mayoritaria: del orden del 75% de los ingresos obtenidos (Vergés, 1998, pp. 224).

En resumen, la venta de las acciones de las grandes EP rentables permitió obtener fondos para reducir tanto el *endeudamiento público* como el *déficit corriente* del año en que se realizó la operación. Aunque en contrapartida tales ventas implicaron la renuncia a unos ingresos futuros (por dividendos y revalorizaciones) del orden de 5,3 veces el importe equivalente a la suma de las pérdidas de las EP deficitarias de las que –por los mismos años- se liberó el Estado también por la vía de las privatizaciones (Vergés, 1999, pág. 127-129). A corto plazo, pues, la privatización de las ‘joyas de la corona’ representó una importante ayuda para el Presupuesto del Estado (y concretamente para cumplir con dos de los principales indicadores macroeconómicos exigidos por el tratado de Maastricht para la incorporación desde el primer momento al SME: la tasa de déficit público, y la de endeudamiento público). Pero a medio/largo plazo la repercusión neta, sobre el Presupuesto estatal corriente, del conjunto de privatizaciones llevadas a cabo (por una parte, reducción de subvenciones, y por otra dejar de ingresar dividendos) fue negativa.

El objetivo de ‘privatizar para así eliminar monopolios’, ¿fracaso previsible?

Uno de los argumentos más frecuentemente utilizados por los gobiernos para justificar o defender sus programas de privatización -incluido el caso de España- es el de que la privatización es necesaria si se quiere incrementar la competencia en general, eliminando los monopolios públicos existentes. Este argumento presupone que des-monopolización y privatización son medidas consustanciales o que van necesariamente ligadas. Resulta evidente sin embargo que la des-monopolización de una actividad no requiere necesariamente la privatización de la (hasta ese momento única) EP del sector, dado que el *cambio de propiedad* y la *eliminación de la situación de monopolio* son cuestiones –o

⁵⁸ Los criterios o condiciones que estableció en este sentido el tratado de Maastricht son:

- * Déficit Público: no superior al 3 % del PIB
- * Endeudamiento público: no superior al 60% del PIB
- * Porcentaje de inflación: no más de 1,5 puntos (de %) por encima de la media de los tres países con un porcentaje menor.
- * Tipo de interés a largo plazo: Ídem anterior.

⁵⁹ Esto es por otra parte bastante normal en el ámbito empresarial: Poseer acciones de una empresa que, debido a que va reinvertiendo beneficios, suben de valor, pero no modificar el valor histórico de dichas acciones en su contabilidad.

decisiones políticas- independientes. De hecho, podemos observar tanto casos en que se han des-monopolizado ciertas actividades sin privatizar las EP existentes (las TV públicas de varios países europeos -entre ellos España- podrían ser un ejemplo), como también casos de ciertas EP monopolistas que han sido privatizadas sin que la situación de monopolio haya de hecho desaparecido (como, por ejemplo, el gas en Gran Bretaña; o la red eléctrica de alta tensión y la red local de telefonía fija en España).

Otra cosa es que como opción política se defienda que una medida (des-monopolización) vaya acompañada de la otra (privatización). Y, efectivamente, esta doble decisión ha definido la política al respecto por parte de sucesivos gobiernos españoles; antes y después de las elecciones de 1996. Aunque si analizamos los resultados de esta política las conclusiones son más bien contradictorias: que ciertas actividades básicas en régimen de monopolio han pasado a estar bajo control privado resulta un hecho evidente; pero su desmonopolización no lo resulta tanto. En realidad podemos hablar más propiamente de casos de *privatización de monopolios*, en el sentido de que la situación de monopolio persiste, solo que ahora bajo control privado. Persistencia que es, por otra parte, lógica en los casos de servicios públicos que presentan condiciones técnicas de *monopolio natural*; o sea, servicios para los que la racionalidad económica precisamente aconseja que sean prestados por una sola empresa. Otra cosa es si socialmente fue una decisión acertada el que tales servicios pasasen a ser monopolios de propiedad privada.

El caso de *Campsa* -titular histórica del monopolio sobre la distribución y venta de carburantes en España- constituye en este sentido un caso ilustrativo. Su posición de monopolio en el mercado de consumidores finales fue efectivamente eliminada en 1991-92 cuando el gobierno ordenó a la compañía vender todas sus estaciones de servicio a las compañías petroleras ya establecidas entonces en España⁶⁰. Pero la empresa -luego con el nombre de *Compañía Logística de Hidrocarburos, CLH*- continuó como única operadora de la red logística nacional (3.048 km. de oleoductos y 36 plantas reguladoras), una actividad con las características de monopolio natural. Posteriormente esta 'nueva' empresa fue privatizada (1992) mediante la venta de sus acciones entre las mismas multinacionales petroleras mencionadas antes⁶¹, continuando, lógicamente, con su situación de monopolio.

Un caso paralelo, más complejo, es el de la estrategia seguida con *Retevisión y Telefónica*, empresas cuyas actividades también presentaban características técnicas de monopolio natural. Retevisión fue creada en 1989 cuando se autorizaron las cadenas de televisión privadas. La red de centros emisores, infraestructuras de conexiones por cable a y entre repetidores de TV que cubría todo el país se desgajó entonces patrimonialmente del ente público RTVE y se puso en manos de una empresa pública creada al efecto: *Retevisión*. Ésta pasó así a prestar los servicios técnicos de emisión (distribución de las señales) para la mayor parte de cadenas de televisión, públicas o privadas. Un servicio también con características de monopolio natural: Resulta económicamente irracional que un territorio dado tenga más de una red de distribución/emisión de señales de TV. Posteriormente se decidió la privatización de *Retevisión* -iniciada en 1997 y culminada en 1999⁶². Y al mismo tiempo el Estado le concedía la licencia como futuro segundo operador de telefonía básica (por cable) en España. A partir de ese momento Retevisión pasó a tener, pues, dos actividades distintas: los servicios (y la infraestructura) de transmisión de señales de televisión, y la de segundo operador de telefonía fija, en competencia con (aunque utilizando las líneas propiedad de) Telefónica (que por las mismas fechas fue privatizada totalmente)⁶³.

⁶⁰ Estas eran: *Repsol* (una EP también, en el momento de la privatización de Campsa), *Cepsa-Elf*, y *BP*.

⁶¹ Más tarde entraron también como accionistas *Agip*, y *Shell*. Para una mayor información sobre este caso puede verse Vergés, 1999, pp. 131-132).

⁶² Aunque el Estado se reservó entonces el 10% de las acciones.

⁶³ La privatización de Retevisión conllevó el pasar a ser controlada por Telecom Italia. Posteriormente amplió sus actividades a la telefonía móvil bajo el nombre comercial de Amena. Y finalmente se escindió en dos: *Retevisión*, con la actividad de distribución de señales de TV y radio; y *Grupo Amena*, con las

Después de ambas privatizaciones y de la liberalización del sector, la nueva situación en cuanto a telefonía básica (por cable) pasó a ser formalmente de competencia. Aunque ésta tiene algo de inevitablemente artificial (como por otra parte ocurre en otros países): La red de cable telefónico hasta el domicilio de los usuarios así como las instalaciones locales de interconexión sigue siendo mayoritariamente única (la de *Telefónica*); algo perfectamente lógico ya que no sería razonable que las nuevas empresas operadoras duplicasen, triplicasen, etc. la red de cable que llega al domicilio de cada abonado (aquí las características de monopolio natural). Y dicha red siguió siendo⁶⁴ propiedad de *Telefónica*, ahora empresa privada. Solo que ésta viene obligada por ley (desde 1998) a compartir el uso de 'sus' líneas con las otras nuevas operadoras, que deben pagar un alquiler a *Telefónica* por su uso, de acuerdo con unos precios fijados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, CMT, un nuevo organismo público regulador creado al efecto. Así pues, la privatización de *Telefónica* ha supuesto el mantenimiento de hecho de una situación de monopolio para aquella parte de sus actividades que consiste en actuar como propietaria y gestora de las mallas locales de cable y su red de interconexiones; es decir, como 'transportadora' de señales para sí y para las otras operadoras.

Una estrategia similar –privatizar un monopolio natural- es la que se siguió en España para **Red Eléctrica Española**: La empresa que no solo es propietaria y gestiona la red española de alta tensión -y presta, por tanto, sus servicios de 'transporte' de electricidad a todas las compañías productoras/ distribuidoras, públicas o privadas, del país- sino que actúa además como gestora-reguladora del sistema: controla y decide la producción-en-tiempo-real de cada una de las centrales generadoras (térmicas, hidroeléctricas, nucleares, eólicas, fotovoltaicas), así como de los intercambios internacionales de electricidad. En este caso la forma de privatización consistió en la venta directa de las acciones que mantenía el Estado a las propias compañías eléctricas que producen y suministran electricidad⁶⁵, al tiempo que se legislaba que ninguna de éstas podrá tener una participación superior al 10%.

También en el sector del gas, después de las sucesivas operaciones de privatización llevadas a cabo desde 1985 (la última de ellas consistente en la venta de *Enagas* en 1994⁶⁶). En todo caso, desde el año 2000 dos compañías privadas, *Enagas* y *Gas Natural*, dominan el sector. La primera como propietaria-gestora del grueso de la infraestructura de la red nacional de gaseoductos e instalaciones de liquefacción y gasificación (de nuevo aquí características de monopolio natural). Y la segunda es dominante en el suministro a los consumidores finales, a través de su red de conducciones hasta los usuarios domésticos e industriales; es decir, la tupida red de canalizaciones urbanas, con sus contadores e instalaciones locales de gasificación y gestión del sistema (ídem anterior). *Gas Natural* siempre ha sido privada; pero *Enagas* constituyó un nuevo caso de privatización de una actividad que comporta elementos claros de monopolio natural. (Las actividades de ambas empresas están ahora sujetas a regulación; en este caso por la Comisión Nacional de la Energía, CNE).

Y, finalmente, los sucesivos gobiernos españoles –bajo la presión de las directrices de la Comisión Europea, que considera vital que se establezca algo parecido a la competencia en los servicios ferroviarios europeos (al estilo de lo que se intentó en Gran Bretaña)- ya han anunciado en varias ocasiones la privatización de **Renfe**. El primer paso consistió en desgajar la parte de la compañía representada por las vías férreas, las estaciones, y todo el sistema de control de tráfico (siguiendo la pauta de la británica *Rail Track*). Esta parte de Renfe pasó a una nueva empresa pública creada al efecto: **Adif** (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias), que es la que ahora concentra la parte de la actividad ferroviaria más claramente asociada a las características técnicas de monopolio natural.

actividades de telefonía. La primera fue adquirida –y absorbida- por *Abertis*; y la segunda por *France Telecom* (2006), quien le cambió el nombre a *Orange*.

⁶⁴ Seguía siendolo a finales de 2014; ahora bajo el nuevo nombre comercial de *Movistar*.

⁶⁵ De hecho la participación estatal era solo del 50%, pues desde la creación de REE (como segregación de la entonces pública Endesa) el conjunto de las compañías eléctricas españolas -Endesa incluida- poseían ya el 50% del capital de REE. Al aprobar el gobierno la privatización, simultáneamente se estableció por ley que ninguna de las compañías eléctricas podrá tener más del 10% del capital de REE. Eso obligó a Endesa y otras compañías a desprenderse de acciones de REE mediante venta de éstas en bolsa.

⁶⁶ Consistió en la venta del 91% de las acciones a *Gas Natural*. Si bien posteriormente *Gas Natural* fue obligada por el gobierno a venderse la mayor parte de las acciones en bolsa, conservando solo un 5%.

En resumen, tenemos cinco casos con características técnicas de monopolio natural -dado que se refieren a actividades que requieren infraestructuras territoriales tipo red (oleoductos, cables de telecomunicación, emisores de señales de TV, gasoductos, y red de alta tensión)- para las cuales los sucesivos gobiernos españoles decidieron (en contra de lo que recomendaría la teoría económica normativa respecto a monopolios naturales) privatizar las empresas públicas que están(aban) operando estas infraestructuras. Una estrategia similar a la seguida por los gobiernos británicos con el teléfono (British Telecom), el gas (British Gas) y la red ferroviaria (Railtrak). Paradójicamente, y también como en el caso de Gran Bretaña, estas operaciones de privatización se han presentado principalmente como de operaciones de *desregulación*, encaminadas a introducir la competencia en el respectivo sector. Una expresión curiosa pues, en uno y otro país, simultáneamente a la privatización la lógica de la situación (monopolio natural, bajo control privado) ha llevado a los sucesivos gobiernos ha establecer una regulación administrativa de esas actividades, creando para ello unos nuevos organismos públicos para que apliquen esa nueva regulación⁶⁷. Nuevos organismos que comportan, lógicamente, un nuevo gasto público. Con respecto a estas privatizaciones de servicios públicos no puede hablarse pues propiamente de que se haya producido una desregulación; en todo caso ha habido un cambio de regulación: de directa –directrices a una EP- a indirecta. Ni tampoco que dichos sectores se hayan abierto propiamente a la ‘competencia’. Cosa, por otra parte objetivamente difícil (debido a las aludidas condiciones técnicas de *monopolio natural*), con la excepción relativa de lo apuntado respecto al servicio telefónico. El cambio más evidente ha sido en todo caso que la propiedad y control de estas actividades monopolistas han sido transferidas a inversores privados.

Socialización de pérdidas y privatización de beneficios

El grueso de las operaciones de privatización ha consistido en España en la venta, por etapas, de las acciones de empresas que venían operando con una alta rentabilidad. Esto muestra como objetivo evidente (aunque no necesariamente único) el de recaudar importantes ingresos extraordinarios (venta de patrimonio estatal), con los que financiar o reducir el déficit presupuestario. Pero es también evidente que se ha producido con ello una *privatización de beneficios*. El interés de los grupos financieros españoles y extranjeros por participar en *esas* privatizaciones fue extraordinario, como quedó de manifiesto por las exitosas OPV en Bolsa relativas a: Repsol, Endesa, Telefónica, Argentaria, Tabacalera, Ree, Ence, Aldeasa, Aceralia-CSI, Indra e Iberia.

Por el contrario, las ventas en bloque, a un solo comprador (generalmente una multinacional del sector) de EPs industriales –algunas con problemas de viabilidad- fueron precedidas de largas negociaciones y frecuentemente de un previo saneamiento económico/financiero de la empresa por parte del Estado (a través del ‘holding’ público al que estaba asignada). Saneamiento que incluía normalmente importantes reducciones de plantilla.

Se insistió mucho públicamente -declaraciones de ministros y otros altos cargos de los gobiernos del PSOE hasta 1996- de que lo importante en sí no era la privatización sino la reestructuración de tal o cual sector, para hacerlo más competitivo. Es decir, que la propiedad en sí de las empresas no importaba, sino su continuidad y viabilidad futura. A título de ejemplo, se llevó a cabo una importante reestructuración entre las empresas de electrónica -con saneamiento financiero por parte del Estado, y con reducciones de

⁶⁷ Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, y Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, por ejemplo.

plantilla- dando así lugar a un grupo electrónico público fuerte y en condiciones de ser competitivo: *Indra*. Pero lo que sorprendió a muchos observadores fue que, una vez hecho por parte del Estado este gran esfuerzo de ‘puesta en competitividad’ el paso siguiente fuese poner en venta el grupo. Y lo mismo puede decirse respecto al proceso seguido con las empresas del aluminio, ahora grupo *Inespal*; así como también de otras EPs menos importantes (p.e., *Auxini*); además de, por supuesto, el caso más importante de todos en cuanto a costes públicos de reestructuración: el de la EP de la siderurgia, *CSI-Aceralia*.

Contemplados estos casos de saneamiento con la adecuada perspectiva temporal -desde que se inicia la reestructuración hasta que se privatiza la ‘nueva’ empresa-, pueden considerarse objetivamente como ejemplos de lo que podría calificarse de una política de socializar las pérdidas para, una vez conseguidas las condiciones de competitividad, privatizar los beneficios. La explicación de estas privatizaciones –*Indra*, *Inespal*, *Auxini*- por parte de quien las protagonizó (el entonces presidente de *Sepi*) fue que esas eran empresas...

“...que nosotros hemos modernizado y estamos devolviendo al sector privado porque entendemos que es lo que había que hacer hoy” (Farreras, 1999, pág. 20), pues “...el Estado no debe ser empresario ni puede serlo eficazmente” (pág. 24).

Unas afirmaciones que sorprenden por contradictorias: Al parecer el Estado (o, más precisamente, la *Sepi*) ha sido suficientemente capaz y eficaz como para reestructurar y modernizar esas empresas, transformándolas de perdedoras en viables y rentables (como el mismo Farreras explica con legítimo orgullo unas páginas antes en el mismo documento citado), pero no sería capaz -también según Farreras- de algo en principio más sencillo como es seguir controlando-supervisando esas empresas una vez puestas en rentabilidad.

Desplazamiento del poder de decisión de/sobre ciertas grandes empresas, a otros países

Una de las consecuencias obvias observadas de las privatizaciones ha sido el desplazamiento del poder de decisión en y sobre ciertas grandes empresas a grupos inversores o corporaciones de otros países, dado que muchas de las empresas industriales y de servicios privatizadas fueron adquiridas por grupos industriales extranjeros del mismo sector. En el caso de España esta consecuencia es especialmente relevante, por los efectos inducidos por las actividades productivas implicadas. Por citar los casos más destacados:

EP	Empresa compradora (país)
Secoinsa (electrónica)	→→ Fujitsu (Japón)
Telesincro (electrónica/inf)	→→ Bull (Francia)
Seat (automóviles)	→→ Volkswagen (Alemania)
Enasa/Pegaso (camiones)	→→ Fiat (Italia)
Maquinista T.M. (bienes de equipo)	→→ Gec-Alsthom (Francia/Gran Bretaña)
Carcesa (alimentación)	→→ RJR Nabisco (EEUU)
Inespal (aluminio)	→→ Alcoa (Usa)
CSI/Aceralia (siderurgia)	→→ Arbed (Luxemburgo); fusionada con Usinor en 2001 (Arcelor); comprada ésta luego (2006) por Mittal (India)
Suria K / Potasas del Llobregat (fertilizantes)	→→ Dead Sea Works (Israel)
Santa Bárbara (armamento)	→→ General Dynamics (EEUU)
Babcock Wilcox Esp. (bienes de equipo)	→→ Babcock Borsing (Alemania) → ATB (Austria)
Endesa (electricidad)	→→ Enel (Italia)

Y por lo que respecta a las empresas que han sido privatizadas por etapas, mediante venta de acciones en Bolsa, también unos porcentajes significativos de acciones han pasado a manos de inversores institucionales extranjeros⁶⁸.

Todo parece indicar que esta “des-nacionalización” en la propiedad/control de importantes empresas ha sido una consecuencia no buscada. Aunque tampoco especialmente evitada por los sucesivos gobiernos. Significa en cierta forma un cambio justamente hacia lo contrario de lo que unos años antes perseguían gran parte de los gobiernos occidentales cuando trataban de evitar la dependencia económica del exterior en actividades industriales que se consideraban claves o estratégicas para el país. Entonces, mediante la nacionalización total o parcial se trataba de evitar el desplazamiento del poder de decisión sobre esas actividades a otro país. Es decir, lo que en política económica se conoce esquemáticamente como ‘nacionalismo económico’. Una política que ha sido precisamente una de las causas históricas explicativas de que determinadas empresas fuesen públicas: Se trataba con ello de evitar que tales empresas fuesen adquiridas por inversores extranjeros y que las decisiones de y sobre estas empresas pasasen a depender de firmas o inversores no-sujetos a la jurisdicción del país.

A pesar de que las privatizaciones han traído aparejado ese cambio en cuanto a despreocuparse políticamente del ‘nacionalismo económico’, hay que señalar importantes excepciones. Se observan ciertos casos importantes en los que el ‘nacionalismo económico’ sigue siendo un ingrediente puntual en la política de los gobiernos actuales, incluidos aquellos que privatizan. Así, ciñéndonos a la Unión Europea, tenemos como ejemplo la oposición del gobierno francés a que la empresa (privada) Thomson fuese adquirida por un grupo coreano. O el bloqueo (2006) por parte de instituciones estatales italianas de la fusión de *Autostrade* con la española *Abertis* (por considerar que se trataba de una absorción de la primera por la segunda): un caso pues de reticencia ‘nacionalista’ de un estado de la Unión respecto a otro. Y también hay ejemplos de un cierto ‘nacionalismo económico’ a escala de la Unión Europea: Casos como la defensa del consorcio europeo *Airbus* (frente al monopolio ‘extranjero’ de *Boeing*), o de la Agencia Europea del Espacio; o también el de la oposición de la Comisión Europea (2008-09) a que *British Airways* se fusionase con *American Airlines*.

⁶⁸ De forma destacada, fondos de pensiones norteamericanos.

Bibliografía citada

- Arcas, M.J. y Ruiz, F.J., (1999), "Los efectos de la privatización de empresas sobre su comportamiento económico y financiero: el caso de Repsol". *Hacienda pública española, num.149*, 21-33.
- Aylen, J. (1999) "Privatization of British Steel", in M. Bishop, J. Kay and C. Mayer, *Privatization & Economic Performance*, OUP, 1994 (reprinting 1999).
- Baig, N. (1992) "Privatisation of Public Enterprises. A case of India", *19 Congreso Internacional del CIRIEC*, 1992.
- Bartolotti, B., Fantini, M. 6 Siniscalco, D. (2003), "Privatisation around the world: evidence from panel data", *Journal of Public Economics*, 88, pp. 305-332.
- Bel, Germà & Costas, Antón, "La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política", *Revista de Historia Industrial*, nº 19-20, 2001 (pág. 105-132)
- Bianchi, P. (1990), "The restructuring of the italian state holding companies", *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, vol. 61, n. 1.
- Bishop, M. & Kay, J. (1988) "Does privatisation work? Lessons from the UK", Centre for Business Strategy, LBS.
- Bishop, M. & Kay, J. (1992), *Privatization in Western Countries*
- Boix, C. (1997) "Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic performance, Partisan Responses and Divided Governments", *British Journal of Political Science*, n. 27 pp. 473-496.
- Bosch, T. & Vergés, J. (2009), "The effects of privatisation on the economic performance of firms". Available at SSRN, <http://ssrn.com/abstract=1349791>
- Cabeza, Laura and Gómez, Silvia (2007) "The Spanish privatisation process: Implications on the performance of divested firms", *International Review of Financial Analysis*, 16-4; 390-409.
- Celma, J. y Vergés, J. (1993) "Las privatizaciones en Gran Bretaña" , en: *Las privatizaciones de empresas*, Vergés, J. (Ed).
- Comin, F. / Martin, P. (1993) "La privatización de empresas públicas en España", *Harward Deusto Business Review*, vol 1 nº 53, pág. 14 a 16.
- Convery, F./ Moore, Mc. D. (Ed.), (1990) *Privatisation: Issues of Principle and Implementation in Ireland*, pp. 64-67 y 74-84. Dublin.
- Cuervo, A. (1997) "Las privatizaciones en España", *Cuadernos de Información Económica*, nº 119.
- De la Dehesa, G. "Las privatizaciones en España", *Moneda y Crédito* nº 196, pp. 131-141.
- Farinós, J.E., C.J. García y A.M. Ibáñez (2007): "Operating and stock market performance of state-owned enterprise privatizations: the Spanish experience", *International Review of Financial Analysis* 16 (4), 367-389.
- Farreras, P. (1999) "Situación actual y futura de la industria pública", *Economía Industrial*, nº 328, pp. 19-27.
- Fernández, Z. (1995) "El papel actual de la empresa pública. Consideraciones previstas a la privatización", *Cuadernos de Información Económica* Fund. FIES, nº 101-102, pág. 9-25.
- Giraldez, E. (1999) "El sector público empresarial de las Comunidades Autónomas y entes locales: crecimiento e incidencia en la economía en general", en: Recarte, A. (Coord.) *El sector Público Empresarial* (pág. 89-162); De. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- Gispert, C. y Saiz, M.P. , (1993), "Las privatizaciones en Francia" , en: Vergés, J. (Ed), op cit. pág. 65-73.
- Glade, W. (1989) "Privatization in Rent Seeking Societies" *World Development*, vol 17, nº 5, pp. 673-682.
- González-Páramo, J. M. & Hernandez-Cos, P. (2005) "The impact of Public Ownership and Competition on Productivity", *Kyklos*, 58-4 (495-517).

- Hartley, Keith & Parker, David (1991), "Privatization: A conceptual Framework", en: Ott, A.F. y Hartley, K. : *Privatization and Economic Efficiency*, Elgar.
- Hemming, R. & Mansoor, A.M. (1994), "Las privatizaciones y las empresas públicas" *Hacienda Pública Española*, nº 128, pp. 237-260
- Hernández, Pablo (2004) "Empresa Pública, privatización y eficiencia", Ap. 3 <¿Genera la privatización mejoras de eficiencia? Evidencia empírica para el caso español>, pág. 43-56, *Estudios Económicos*, nº 75, Banco de España
- Kay, J. A. & Thompson, D.J. (1986), "Privatisation: A policy in search of a rationale", *The Economic Journal*, nº 96, pág. 18-32.
- Lizza E. (1986) "The privatization of state holdings in Italy up to 1984", *Annales de l'Economie Publique Sociale et Cooperative*, n. 3, pp. 315-343.
- Martin, Brendan ; *In the public Interest?* Zed Books, London, 1993
- Megginson, William L. / Nash, Robert C./ Randenborgh, Matthias van (1994), "The financial and operating performance od newly privatized firms: an international empirical analysis", *The Journal of Finance*, vol XLIX, no. 2 June 1994, 403-452.
- Melle, Mónica (1999), "Algunos resultados efectivos de las privatizaciones en España", *Economía Industrial*, 330, 141-158.
- Mota, Jesus; *La gran expropiación* , Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1998
- OECD, "Recent Privatisation Trends", *Financial Market Trends* nº 76, 2000. (pág. 43-64)
- Parker, D. (Ed.) (1998), *Privatisation in the European Union*, Routledge
- Parris, H / Pestieau, P. / Saynor, P. *Public Enterprise in Western Europe*, 1987
- Pitelis, C. and Clark, T. (1993) , *The political economy of privatization*, Routledge.
- Pollitt, M.G. (1999), "A survey of the liberalization of public enterprises in the UK since 1979" en Kagani, M. & Tsuji, M. *Privatization, deregulation and institutional framework*, IDE, Japan External Trade Organization; cap. 6, pp. 120-169.
- Ramanadham, V.V. (Ed.) (1995), *Privatization; a global perspective*, Routledge
- Sanchis, Juan Alberto (1996) "Privatización y eficiencia en el sector público español", *Revista de Economía Aplicada*, nº 10 (vol IV), págs. 65-92.
- Shaikh, A.H. (1987), "Performance evaluation of public enterprises; Lessons from the Pakistan Experience", *Annales de l'Economie Publique, Social et Cooperative*, oct-dic.
- Stevens, B. (1992) "Prospects for Privatisation in OECD Countries", *Quartely Review National Westminster Bank*, August 1992.
- Stiglitz, J. (2002), *El malestar de la globalización* , Taurus/Santillana, Madrid
- Thiry, B. (1994) "L'entreprise publique dans l'Union Eorupéen". *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, vol. 65 n. 3 pp. 413-436.
- Ugarte, J.L. (1995) , "La privatización en el Reino Unido", *Cuadernos de Información Económica*, n. 101-102, pág. 77-83.
- Veljanovski, Cento (1989), *Privatisation & Competition.- A Market Prospectus*, IEA
- Vergés, J. (1993) "Las privatizaciones como fenómeno internacional", en: Vergés, J. (1993), *Las privatizaciones de empresas*, Barcelona, Gestión 2000, pp. 111-126.
- Vergés, J. (1998), "Efectos de las privatizaciones españolas sobre los presupuestos generales del Estado", *Hacienda Pública Española*, nº 147, pp. 215-231
- Vergés, J. (1999) "Balance de las políticas de privatización de empresas públicas en España, 1985-1999" , *Economía Industrial*, nº 330 pp. 121-139.
- Vergés, J. (2000), "Privatisations in Spain: Process, Policies and Goals", *European Journal of Law and Economics*, 9(23), pp. 255-280.
- Vergés, J. (2008) *Empresas Públicas: Cómo funcionan, comparativamente a las privadas. Eficiencia, eficacia y control*, IEF, Madrid.
- Vergés, J. (2010), *Economía Política de la intervención sobre el mercado*, Pirámide, Madrid.
- Villalonga, Belen (2000) "Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects", *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, 42, (43-74).
- Vickers, J & Yarrow, G, (1988) *Privatization; an economic analysis* , MIT Press

- Vickers, J. & Yarrow, G. (1991), "Economic perspectives on privatization" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 2, pp. 111-132.
- Yatopoulos, P.A. (1989) "The (Rip) Tide of Privatization; Lessons from Chile", *World Development*, Vol. 17, nº 5, pp. 683-702.
- Yarrow, G. (1986) "Privatisation in theory and practice", *Economic Policy*, 2, pp. 324-355.

Anexo 1

Principales* EP que continúan como tales

(volver)

(listado variable, abierto. Última actualización: Dic 2013)

(I) Estatales

Empresa	Sector	Resultados económicos	
---------	--------	-----------------------	--

Pertenecientes al *Ministerio de Fomento*

Renfe	Servicios Ferroviarios
Adigsa	Infraestructuras ferroviarias
Aena	Aeropuertos
Feve	Ferrocarriles regionales
Puertos Autónomos	puertos de Barcelona, Bilbao, Huelva y Valencia
Autoridades Portuarias	resto de puertos del Estado
Confederaciones Hidrográficas	Canales y gestión agua
(mas otras empresas de menor importancia)	

Pertenecientes a *SEPI*

Agencia Efe ^a	Agencia de noticias	
ALYCESA (Alim. y Aceites) ^a (91,96%)	Alimentación	
Construcciones Aeronáuticas, SA (Casa)	Industria aeronáutica	En 2000 Sepi la aportó a cambio del 4,2% del capital de la nueva multinacional europea EADS/Airbus; ésta opera en España (Sevilla) bajo el nombre de EADS Construcciones Aeronáuticas, SA, 100 % EADS
Cetarsa ^a (79,18%)	Tabaco en rama	Se inició proceso privatización en noviembre 2001
Corporación Rte	Televisión y Radio	anteriormente dependiente del Ministerio de Fomento
Correos (Grupo)		antes dependiente de Grupo Patrimonio
Ensa ,	Equipos nucleares	
Enusa	Procesamiento uranio	
Hunosa	Minería del carbón	
Mercasa	Mercados centrales de alimentación	Holding que controla empresas como Mercabarna, MercaMadrid, etc.
Sepides (antes Infoinvest)	Servicios financieros	
IZAR ^b (en liquidación)	Astilleros	
Navantia	Astilleros militares	Antigua división de naves militares de Izar
Minas de Almadén (MAYASA) ^a	Minería	Pérdidas continuadas

Saeca	Serv. fin. agrícolas
Tragsa (51 %)	Servicios agrícolas y medioambientales
(+) Otras empresas de menor relevancia : Defex, Cofivacasa, Hipódromo de la Zarzuela	
(+) Participaciones minoritarias en otras empresas:	
<ul style="list-style-type: none"> - Red Eléctrica Española (20%); - Enresa (20%); - Hispasat (7,41 %); - Indra (20,1 %); - IAG (2,46%); 	
además del 4,2% en EADS mencionada antes.	

(a) : Transferidas desde 'Grupo Patrimonio' en Junio de 2001. Todo parece indicar que para que la Sepi las privatizase.

(b) : Resultado de la fusión de las EP Bazan, Astilleros Españoles y Astano (ésta última era en realidad filial de la segunda).

Pertenecientes al Grupo Patrimonio

Cesce (50,25%)	Serv. financ. y seguros
Expasa	Ganadería caballos
Paradores Nacionales, SA	Hoteles
Segipsa	Gestión inmobiliaria
Senasa	Formación aeronáutica
Sociedad Est. de Loterías y Apuestas del Estado	Loterías

(+) Otras empresas de carácter instrumental, como

- Sociedad de Infraestructuras y equipamientos penitenciarios (Siepsa),
- Aguas de la cuenca del Mediterráneo (Acuamed),
- Aguas de las cuencas de España (Acuaes),
- Segitur (promoción turismo), y
- Secegsa (comunicaciones a través del Estrecho)

Fuente: Elaboración propia, a partir de diversas fuentes primarias (páginas en la Red de Sepi y Grupo Patrimonio; prensa económica, y memorias anuales de las empresas)

(*) Un listado más completo puede verse en el portal de la Intervención General del Estado, en la siguiente entrada: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/ca-S/InformesCuentas/Informes/Paginas/publicaciones.aspx>; y aquí seleccionar "Cuentas Empresas Públicas" (pdf del último año disponible), y en él: "Inventario de las empresas públicas".

También en: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ClnPublicaciones/ClnPublicacionesLinea/Documents/PDF%20con%20NIPO%20y%20correcciones%20de%20Pilar%20-%20OK.pdf>

(II) Algunas EP Autonómicas

Empresa		Sector	Observaciones
Ferrocarrils de la Generalitat	Catalunya	Transport passatgers	
Institut Català de Finances		Holding	
Gestió d'Infrastructures, (GISA)		Obra pública	
Regs de Catalunya		Serveis agrícoles	
Tunels i Accesos de Barcelona		Comunicacions	
Tunel del Cadí		"	
Forestal Catalana, SA		Serveis agrícoles	
Teatre Nacional de Catalunya		Serveis culturals	
Ports de la Generalitat			

(algunos ejemplos):

Fabricados para la Automoción del Sur, S. A.	Andalucía
Parque Logístico de Córdoba, S.A	"
Santana Motor, S.A.	"
Ciudad de las Artes y las Ciencias, S.A.	Valencia
Aeronáutica de los Pirineos, S.A.	Aragón
Metro de Bilbao, S.A.	País Vasco
C I Ferial de Madrid (IFEMA)	Madrid
Fundación Arco	"
Potásas de Subiza, S.A.	Navarra
Sal Doméstica, S.A.	"
Salinas de Navarra, S.A,	"

(*) Un listado completo para cada comunidad autónoma puede verse en el portal de la Intervención General del Estado, en la siguiente entrada: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/ca-S/InformesCuentas/Informes/Paginas/publicaciones.aspx> ; y aquí seleccionar “Cuentas Empresas Públicas” (pdf del último año disponible), y en él: “Inventario de las empresas públicas”, apartado ‘Comunidades autónomas’.

También en: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ClnPublicaciones/ClnPublicacionesLinea/Documents/PDF%20con%20NIPO%20y%20correcciones%20de%20Pilar%20-%20OK.pdf>

(III) Ejemplos de EP Municipales

Empresa	Municipio	Sector	Observaciones
Transports de Barcelona	Barcelona	Transporte urbano	
Barcelona de Serveis Municip. SA		Aparcamientos y otr.	
Parc d'Atraccions del Tibidabo SA		Servicios de ocio	
Serveis funeraris de Barcelona SA			
Consorci Fira Internac. De B.			
:			
Empresa M. de Transporte de Madrid	Madrid	Transporte urbano	
Madrid Espacio y Congresos	"		
Madrid Movilidad SA		Aparcamientos y otros	
:			
Empr. M de Transporte de Valencia	Valencia		
Consorcio Palacio Congresos	"		
:			
:			

(*) Un listado completo, por provincias, puede verse en el portal de la Intervención General del Estado, en la siguiente entrada: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/ca-S/InformesCuentas/Informes/Paginas/publicaciones.aspx>; y aquí seleccionar “Cuentas Empresas Públicas” (pdf del último año disponible), y en él: “Inventario de las empresas públicas”, apartado ‘Administraciones Locales’.

También en: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/ClnPublicaciones/ClnPublicacionesLinea/Documents/PDF%20con%20NIPO%20y%20correcciones%20de%20Pilar%20-%20OK.pdf>