

Privatización de Empresas Públicas y Liberalización

Joaquim Vergés © ¹

versión Abril 2010

Desde mediados de la década de los 80 un gran número de países -en mayor medida los industrializados, pero también el resto- han llevado a cabo una política de privatizaciones que ha hecho que una gran parte de las empresas públicas (EP) pasasen a depender de grupos económicos o inversores privados, nacionales o extranjeros. Esta tendencia de política económica ha afectado incluso a actividades que llevaba a cabo directamente la Administración y que ni siquiera constituían EP propiamente dichas (por ejemplo, servicios forestales, de limpieza, de mantenimiento, etc.; y en algunos países incluso la enseñanza básica y los servicios públicos de salud). En bastantes países, desde Gran Bretaña a Nigeria pasando por México y Alemania, el alcance de las privatizaciones ha sido tal que difícilmente podemos seguir hablando en esos casos como de “economías mixtas”.

¿A qué se debe la oleada mundial de privatizaciones? Uno de los objetivos del presente texto es exponer un panorama general de lo que han supuesto las privatizaciones, dedicando especial atención al caso de España. Y el otro objetivo es contestar la pregunta anterior.

-

Contenido:

1. Qué se entiende por privatizar y qué por liberalizar.
2. Panorámica de las políticas de privatización
3. Objetivos perseguidos con la privatización
4. Porqué realmente se privatiza

1. QUÉ SE ENTIENDE POR PRIVATIZAR, Y QUÉ POR LIBERALIZAR

La privatización de empresas

En la medida en que puede hablarse de las privatizaciones como de una tendencia de la política económica seguida en numerosos y diferentes países, es evidente que el inicio de tal tendencia hay que situarlo en Gran Bretaña, donde constituyó el elemento emblemático

¹ No está autorizada la reproducción total ni parcial de este texto mediante ningún tipo de medio o soporte. Se agradecerá sinceramente cualquier comentario sobre esta versión: joaquim.verges@uab.es

del “thatcherismo” ya desde los primeros años 80. Y hay que empezar por señalar que tanto en Gran Bretaña como en otros países 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 en algunos casos son las que han tenido mayor trascendencia: 1) la *desregulación* de determinadas actividades o sectores productivos (acompañada a veces de la eliminación de la situación de monopolio existente), y 2) la *introducción de criterios “mercantiles”*, de rentabilidad, de mercado o de “empresa privada”, no solo en la gestión de empresas públicas sino también en la de determinadas áreas de la Administración Pública. Como consecuencia, lo que se entiende corrientemente por ‘privatizar’ pueden ser cosas bien diferentes:

- a) *Venta de una EP a un solo comprador* (por ejemplo, el caso de Seat vendida a Volkswagen; o la venta de la empresa aeronáutica canadiense De Havilland, a la norteamericana Boeing)². Incluiríamos aquí también los casos de EPs vendidas al propio colectivo de trabajadores de la empresa (una variante que se ha dado especialmente en los procesos de privatización de los países centro-europeos).
- b) *Venta en Bolsa de una parte de las acciones de una EP*, sin que ésta deje de estar bajo control público³. Por supuesto, si a través de sucesivas operaciones de venta en bolsa se reduce la participación pública a cero, se llega entonces a una situación como la anterior, con la diferencia de que en este caso la propiedad de la empresa habrá acabado repartida entre diversos (pueden ser miles, o millones) 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 los servicios de limpieza de muchas Universidades públicas). En estos casos se distingue entre la *financiación* del servicio, que continúa siendo pública, y la *prestación* o provisión del servicio, que pasa a ser privada. Esta es también la situación de los servicios hospitalarios concertados por la Seguridad Social con hospitales o clínicas privadas.

Y también 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’). 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. (los casos de RENFE en España y del Post Office (Correos) en Gran Bretaña pueden servir de ejemplos en esta línea).

² Por razones obvias de comodidad, los ejemplos están principalmente referidos al caso de España.

³ Una operación totalmente equivalente consiste en que la EP aumente su capital mediante el lanzamiento en Bolsa de una emisión de acciones para que éstas sean enteramente suscritas por inversores privados (que es una forma de financiar nuevas inversiones, de expansión o modernización, sin recurrir al Estado-propietario). El resultado es que automáticamente el porcentaje de participación estatal en la EP disminuye.

- f) *Dejar de ‘producir’ dentro de la Administración Pública ciertos servicios, pasando a contratarlos con una empresa pública creada al efecto, abierta al mercado* ⁴ (ejemplo: ‘Gestió d’Infraestructures, S.A.’ perteneciente a la Generalitat de Cataluña, empresa encargada de llevar a cabo la contratación y seguimiento de obras públicas encargadas a constructoras privadas).
- g) *Segregar económicamente una actividad o un servicio interno de la Administración Pública, transformándolo jurídicamente en una empresa pública* (ejemplo: ‘Institut Municipal de Parcs y Jardins’, perteneciente al Ayuntamiento de Barcelona). En cierto modo puede considerarse como una variante de la operación anterior; la diferenciación se basa en el hecho de si el objetivo estratégico de la operación es crear una EP de ámbito de actuación cerrado (como en el caso del ejemplo del servicio de parques y jardines), como un cambio estrictamente organizativo, o bien se pretende -como en el caso f)- un cambio más importante: crear una EP abierta al mercado; o sea, que trabaje también -si ello es posible- para otros ‘clientes’.
- 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; o el suministro de agua corriente en determinadas áreas de países no desarrollados).

No obstante, estos últimos cuatro tipos de actuaciones gubernamentales no las podemos considerar propiamente como *privatizaciones*, si por tal entendemos que una actividad económica pasa del control del sector público al del sector privado. Incluso algunas de esas actuaciones ‘privatizadoras’, como las f) y g) -que, hay que señalar, están en auge- resultan dar lugar, paradójicamente, a nuevas EP; (son las actuaciones que precisamente dan pie a hablar de lo que podemos denominar como el fenómeno de las ‘nuevas empresas públicas’ de los años 90).

Y, por otra parte, actuaciones del tipo h) no responden de hecho al concepto de privatización, sino al de dejar-de-subservenciar o no, total o parcialmente, determinados bienes o servicios con cargo a los presupuestos públicos. ‘Privatizar’ y ‘dejar-de-subservenciar’ son conceptos y decisiones políticas distintas e independientes; aunque en ocasiones observemos que un gobierno simultanea la una con la otra. 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. Sin embargo, también hay ejemplos en los que la subvención pública se ha mantenido a un cierto nivel una vez el servicio ha sido privatizado. Tomemos el caso de los servicios hospitalarios de la Seguridad Social en España: a partir de los años 70 el incremento del volumen de prestaciones se ha ido cubriendo en gran parte efectuando contratos (‘concertos’) 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 ⁵. Y el servicio es, en cualquier caso, gratuito para los usuarios. Se trata por tanto de un ejemplo típico para ilustrar el hecho de que la *provisión (financiación) pública* de un bien (en este caso la prestación gratuita de servicios

⁴ Pudiéndose entender tal apertura en dos sentidos (o en uno de ellos): en cuanto que pueda no ser la única suministradora de los servicios a la Administración, y en cuanto que puede suministrar también dicho tipo de servicios a otras organizaciones, públicas o privadas.

⁵ En los debates sobre la sanidad pública en España se ha hablado en ocasiones de establecer algún tipo de ‘juego competitivo’ entre los diferentes centros hospitalarios, públicos y privados, de una misma área geográfica.

sanitarios, totalmente subvencionados con cargo a impuestos) no necesariamente implica la *producción pública* -o sea, mediante EPs- del bien en cuestión.

La liberalización de un sector

Liberalizar una actividad económica, como la TV o el servicio telefónico, significa que deja de ser legalmente el monopolio de una sola empresa (generalmente pública), pasando a ser una actividad abierta a cualquier otra empresa. Se eliminan, pues, las barreras de entrada legales; si bien puede ocurrir que para operar en el sector se requiera una autorización del gobierno, para lo que las empresas solicitantes son requeridas a cumplir determinados requisitos técnicos o de capital, o a asumir ciertos compromisos al respecto. Esta última situación sería de libre acceso con *regulación* de la entrada. Un ejemplo típico de liberalización (des-monopolización) es el de la TV en la mayor parte de países europeos: 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 los casos en los que la actividad liberalizada es tal que la competencia en el sector, por razones técnico-económicas, solo puede esperarse que sea limitada o parcial (caso de la telefonía), si el correspondiente gobierno es mínimamente competente, simultáneamente a la liberalización establece una *regulación* de dicha actividad: sobre los precios (máximos) a aplicar, principalmente; y también sobre ciertos parámetros de la calidad del servicio ofrecido (algo decisivo cuando se fijan políticamente los precios). Lógicamente, en estos casos la entrada tiende a estar también regulada (sujeta a registro o a autorización).

Y en los casos en que la actividad a liberalizar presenta, en conjunto o para parte de ella, condiciones de monopolio natural⁶, la liberalización lógicamente no es económicamente racional; o no lo es para parte de esa actividad. Es lo que ocurre, por ejemplo, con parte del suministro eléctrico: no en cuanto a la generación, pero sí al 'transporte' (alta tensión) y la 'distribución' (red a los domicilios de los usuarios). Privatizar la EP que realiza tales actividades significa dar lugar por lo tanto –se quiera o no- a un monopolio privado. Por ello los gobiernos responsables tienden, simultáneamente a la privatización, a establecer en estos casos una regulación sobre la empresa (sobre esas actividades en régimen de monopolio). Lo que antes era una regulación directa, en forma de órdenes gubernamentales a la EP en cuestión, pasa a ser una regulación explícita, sobre la empresa ahora privatizada, vía normas legales que se van actualizando periódicamente.

En aquellas situaciones en que la competencia solo puede ser o limitada o económicamente no aconsejable, los gobiernos acaban, pues, estableciendo una determinada regulación explícita, formal. Por las mismas razones que cuando la actividad era llevada a cabo por una EP ésta estaba sujeta a una regulación directa mediante órdenes gubernamentales. Este paso a una nueva regulación, explícita, explica que se haya generalizado para estos casos la expresión *re-regulación*. Por el contrario, la expresión *desregulación* –cuando se utiliza con propiedad- se refiere a situaciones en las que previamente había una regulación sobre una actividad (monopolio sobre el comercio de bebidas alcohólicas, por ejemplo; o sobre la distribución de carburantes) en la cual un

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, o por economías de coordinación (servicios ferroviarios, por ejemplo). (sobre 'monopolio natural' puede verse Vergés, 2006, pág. 71-73).

nivel significativo de competencia era o es técnicamente posible. Entonces, la liberalización de esa actividad económica comporta simplemente la pura eliminación de la regulación preexistente. En los casos de monopolios puramente legales (como los dos ejemplos citados arriba), la desregulación de esas actividades suele expresarse también como des-monopolización.

Paralelamente a lo comentado para el término ‘privatizar’, respecto a ‘liberalizar’ y ‘desregular’ se observa con frecuencia un malentendido: En ocasiones a operaciones de liberalización de una actividad se las califica como de ‘privatización’ del sector. Una actividad hasta ahora llevada a cabo en régimen de monopolio por una EP puede ser liberalizada, sin que ello requiera necesariamente privatizar la EP en cuestión (ejemplo: el caso de las TV, antes citado). Y 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 la característica de monopolio natural). Aunque, por supuesto, un gobierno puede tomar ambas decisiones al mismo tiempo: liberalizar la actividad (por ejemplo, la TV) y simultáneamente privatizar la EP que hasta ese momento era la única en dicha actividad. Pero en cualquier caso se trata de dos decisiones gubernamentales distintas: Una cosa es privatizar (una EP), y otra liberalizar (una actividad o sector). 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.

En lo que sigue nos centramos en las privatizaciones en sentido estricto, es decir, cuando se transfieren o venden total o parcialmente empresas públicas y éstas pasan a estar bajo control del capital privado. Lo que se corresponde básicamente con actuaciones tipo a) y b), y en menor medida c) y d). Examinaremos en primer lugar el fenómeno de las privatizaciones a un nivel descriptivo, resumiendo una panorámica de los años clave: desde principios de los 80 (punto 6.2 siguiente). Y después (6.3 y 6.4), analizaremos qué es lo que motivó y motiva tales operaciones de privatización: qué se pretende conseguir con tal política, y, en definitiva, cuales son los objetivos perseguidos por los programas gubernamentales de privatización.

2 . PANORÁMICA DE LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN

Las privatizaciones en España

En el transcurso de los últimos veinte 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 1996-98. Sobre las fases iniciales de este proceso 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. Hasta 1995, la combinación de privatizar determinadas EP industriales y potenciar otras (como Repsol o Endesa), aunque vendiendo

paquetes accionariales de éstas sin perder el control, dio como resultado que el peso del sector público empresarial en la economía española apenas había cambiado (alrededor del 8%). No obstante -y como figuraba en el programa electoral del gobierno del PP-, desde finales de 1996 a finales de 2002 las operaciones de privatización efectuadas cambiaron substancialmente la situación.

Entidades privatizadoras

Las operaciones de privatización de empresas públicas (EP) empiezan a ser significativas en España a partir 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 ⁷. 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.

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. Quince años después el panorama cambia drásticamente pues la mayor parte de las grandes EP *estatales* han sido privatizadas total o parcialmente. No obstante, a finales de 2006 aún quedaban algunas grandes EP (construcción aeronáutica, ferrocarril, TV; además de las más tradicionales como Correos, aeropuertos, puertos, etc.), y varias decenas de otras no tan importantes. A lo que hay que añadir las municipales (especialmente importantes en el transporte público) y las creadas por los gobiernos autónomos, la cuales es de destacar que no solo no han sido objeto de privatizaciones relevantes sino que se ha incrementado notablemente su número -en el mismo periodo 1985-2000- en general en todas las Comunidades Autónomas ⁸.

‘Creación’ de las grandes EP (multinacionales)

Hay que destacar en este breve resumen que en lo que podríamos llamar la primera etapa del proceso de privatizaciones bajo gobiernos del partido socialista, de 1985 a 1992 aproximadamente, más importante que las privatizaciones en sí fue la reestructuración de todo el sector público empresarial español: Se introdujo o reforzó una mentalidad

⁷ 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. Sobre las normas de procedimiento que en tal documento se establecen para cada privatización, y su aplicación práctica, puede verse más adelante punto 3.5; y para una mayor precisión, Cuervo (1997), pág. 19-21

⁸ 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.

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 del 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)*.

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 trataran de aportar financiación (dividendos) al presupuesto estatal⁹. El buque insignia y pieza más significativa de esta política fue la creación en 1992 del grupo 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 notable política expansiva, comprando nuevas empresas e iniciando una sorprendente expansión internacional¹⁰.

⁹ 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.

¹⁰ 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 ha pasado a controlar cuotas de mercado significativas en el sector energético de Perú, Ecuador, México y, especialmente, Argentina donde, entre otras inversiones, controla (desde 1996) el grupo empresarial Astra; y en 1999 adquirió Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esta adquisición, que aportó la actividad de extracción de crudo al grupo Repsol, 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 Fecca. 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) ajenas al negocio eléctrico.

Paralelamente a este proceso de reestructuración y de expansión de grandes EP, orientado al afianzamiento futuro de éstas, otras EP fueron efectivamente privatizadas, por entender el gobierno que podían tener viabilidad pero no por sí solas sino en el seno de un grupo empresarial internacional del mismo sector (este es el caso de la producción de automóviles -Seat- de camiones -Enasa- y varias EP de bienes de equipo, como Maquinista). Y, finalmente, algunas EP, generalmente pequeñas, fueron liquidadas por ser consideradas económicamente inviables¹¹. Por supuesto, el saneamiento económico previo de las EP ‘con futuro’ que se privatizaron (y, en menor medida, el de las que se liquidaron), exigieron importantes aportaciones públicas, 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 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 Popular¹².

Principales empresas privatizadas

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 pérdidas 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, durante el periodo 1985-2004, han sido las del cuadro 1 (se han sombreado las de mayor importancia)¹³.

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), fué 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.

¹¹ Un total de 15 EP, entre directas e indirectas (filiales). Ver Cuervo (1997), pág. 12 .

¹² El cambio más significativo en la política respecto a las EP fue, no obstante, la disolución del flamante grupo 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.

¹³ No consideramos en la presente exposición 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).

Cuadro 1

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)
	Telesincro (Inisel)	Electrónica	“	40 +60 ^(b)	Bull (Fran)
1987	Purolator Ibérica	Aux. Automovil	“	97,4	Knecht Filterwerke (Alem)
1989	Maquinista T.M.	Mat. Ferroviario	“	85 +15 en 1992	Gec-Alsthom (Fra/GB)
	Ateinsa	“	“	85 +15 “ “	“
	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)
1990	Imepiel	Calzado	“	100	Cusi (Esp)
	Hytasa	Textil	“	100	Integusa (Esp)
	Salinas de Torrev	extractiva	“	38,5 ^(a)	Solvay (Franc)
1991	Enasa -“Pegaso”	Camiones	INI	100	Fiat-Iveco (Ital)
	G. Empr. Alvarez	Porcelanas	“	100	Pickman-Estudesa (Esp)
1992	Campsa	Carburantes	INH	100	14
1993	Fáb de S. Carlos	Bienes Equipo	INI	100	Grupo Narvacel (Esp)
	Carcesa	Alimentación	Tabacalera (G. Patrim.)	100 ^(c)	RJR Nabisco (USA)
1994	Artespaña	Artesanía	INI-Teneo	100	Medino (Esp)
	C. Trasatlántica	Transp. marít.	“	100	Nav. de Odiel/Marit Valen.
	Enagas	Gas	INH	91	Gas Natural (Esp), [51.000]
1995	Sidenor	Siderurgia	INI-AIE / ICO	100 ^(d)	Soc. Indust Ferr. del Norte
	Lactaria Española	Alimentación	Tabacalera (G. Patrim.)	100 ^(c)	Leyma/Parlat (Esp)
1996	Sagane	Gas	SEPI	91	Enagas (Esp) , [5.567]
<i>Elecciones Marzo => cambio de gobierno</i>					
	Sodical	Industrializ. region.	“	51	Junta Castilla-León []
	Iongraf	Trat. para metales	“	100	Directivs empr. , []
	Sefanitro	Fertilizantes	“	52,65	Fertiberia (Esp) , []
1997	Min. de Almagrera	Minería	“	100	Navan (Irlanda), []
	Supergiclinic-plus	Material clínico	“	50	Hambros (GB), []
	Ferropperfil	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	Siderurgia	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/Potasas del Ll.	Fertilizantes	“	100	Dead Sea W. (Isr),[17.200]
1999	Initec	Ingeniería	“	100	Técnicas Reunidas, Welco y Dragados Ind. (Esp) [5000]
jun	AYA	Bienes Equipo	“	100	Mecaniz. Aeron. (Esp), []
“	ICSA	“	“	100	“ , []

¹⁴ 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.

Jul	Astander	Astillero	“	100	Italmar (Ita), []
	Enatcar	Servic. Autobus	“	100	Alianza Bus (Esp) [26.200]
2000 (abr)	Santa Bárbara	Armamento	“	100	General Dynamics (EEUU) [832]
2001 (Jun)	Babcock Wilcox Esp.	Bienes de Equipo	“	100	Babcock Sourcing (Ale) [7.487]
(feb)	Conversión Aluminio ^g	Aluminio	“	100	Alucoil (Esp), []
(sep)	Aerolíneas Argentinas	Compañía aérea	“	92,1 %	Air Comet (Esp), []
	Transmediterránea	Naviera	“	95,24 %	
2003 (jun)	Musini-Riesgo industrial	Seguros	“	98,07	Mapfre [208 mill. €]

(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’.

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 relativa¹⁵; 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).

Junto a estas empresas públicas que han sido objeto de venta directa total, las actuaciones de privatización en España han consistido, además, en *ventas parciales del capital* de las grandes EP cuyas acciones, por su buena rentabilidad, recibieron en general una muy buena acogida por parte de los inversores privados. No es por casualidad que el grueso de las grandes (‘nuevas’) empresas públicas surgidas, reforzadas o ampliadas como consecuencia de los procesos de reestructuración-concentración antes mencionados (Repsol, Inespal, Indra, Tabacalera, Endesa, Argentaria y CSI), sean las que protagonizaron la fase posterior de privatizaciones (que alcanza básicamente hasta 2001), caracterizada por predominar la venta de sucesivos paquetes de acciones de estas empresas en el mercado bursátil. Unas ventas parciales en Bolsa (mediante Oferta Pública de Venta, OPV) que al irse acumulando acabaron por comportar la privatización total de la empresa, como así ha ocurrido con los casos más significativos¹⁶. Estas operaciones de privatización mediante ventas parciales sucesivas de acciones han sido las siguientes:

¹⁵ Ver Cuervo (1997, pág. 12).

¹⁶ Aquí hay que señalar otra de las diferencias claras entre antes y después de las elecciones de Marzo de 1996: La política explicitada al respecto por los gobiernos de Felipe González era la de mantener como participación pública en estas grandes y rentables EP un cierto porcentaje (alrededor del 10% de las acciones) que asegurase al Estado el control de la empresa (contando para ello, además, con el ‘núcleo duro’ de accionistas privados previamente inducido-seleccionado por el propio gobierno). En contraste, la política explícita del gobierno de José M^a Aznar ha sido la de desprenderse totalmente de la participación pública.

Cuadro 2

Privatizaciones mediante venta 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 (1ª)	INI	Electricidad	20,4	80.000	75,6
	ENCE	“	Papel	34,8	13.200	66,2
1989	REPSOL (1ª)	INH	Petróleo	30,6 ^(b)	156.229	69,4
1990	“ (2ª)	“	“	2,9 ^(c)	31.919 - y	66,5
1992	“ (2ª)	“	“	2,1 ^(c)	y	64,4
	“ (3ª)	“	“	10 ^(d)	70.000	54,4
1993s	ARGENTARIA (1ª)	Gr. Patrim	Banca	24,1	119.000	
	“ (2ª)	“	“	24,34	173.000	51,66
	REPSOL (4ª)	INH	Petróleo	13,9	110.000	40,5
1994	ENDESA (2ª)	INI - Teneo	Electricidad	8,7	145.000	66,9
1995	REPSOL (5ª)	SEPI-Teneo	Petróleo	19,5	200.500	21
	ENCE (2ª)	“	Papel	14,9	13.000	51,3 ⇐
	TELEFONICA (1ª)	Gr. Patrim.	Telecomunicaciones	10,7	158.000	21,16
	INDRA (1ª)	SEPI-Teneo	electrónica	24,9 ^(e)	3.000	63
1996	AUXINI (1ª)	SEPI-Teneo	Construcción	40 ^(f)	3.030	60
	REPSOL (6ª) (Feb)	SEPI-Teneo	Petróleo	11	132.710	10
	ARGENTARIA (3ª)	Gr. Patrim.	Banca	25,4	160.000	26,2 ^(g)
<i>Elecciones Marzo : => cambio de gobierno</i>						
	GAS NATURAL	SEPI	Gas	3,8	36.066	0
1997	TELEFONICA (2ª)	Gr. Patrim.	Telecomunicaciones	21,16	607.079	0
Abr	REPSOL (7ª)	SEPI	Petróleo	10	168.692	0
Jul	CSI (1ª)	AIE	Siderurgia	35 ^(h)	^(h)	65
Jul	RETEVISION (1ª)	Min. Fomento	Telecomunicaciones	60 ⁽ⁱ⁾	116.359	40
Set	ALDEASA	Aena (“)	tiendas libres Imp.	20 %	s.d.	
Oct	“	SEPPA	“ “	80 %	≈ 45.000	0
Oct	ENDESA (3ª)	SEPI	Electricidad	25	750.000	41,9
Nov	CSI-Aceralia (2ª)	AIE-SEPI	Siderurgia	12,2 ^(j)	44.692	52,8
	AUXINI	SEPI	Construcción	60	s.d.	0
Dic	CSI-Aceralia (3ª)	SEPI	Siderurgia	52,8	162.174	0
1998	ARGENTARIA (4ª)	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 (2ª)	Min. Fomento	Telecomunicaciones	30 ^(k)	123.300	10,- ⇐
dic	Iberia	SEPI	Líneas aéreas	40 ^(l)	≈ 174.000	53,9
2001	“ (2ª) (Abr)	“	“	48,1	97.431	5,81 ⇐
Jul	ENCE	“	Pasta de celulosa	51,3	229,87 M€ ^(m)	0

El símbolo (⇐) 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 suscripción 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 característica común y destacada de las empresas anteriores, como ya se ha indicado, es que eran empresas públicas con un historial y perspectivas de alta rentabilidad, con una fuerte implantación en sus mercados, con significativa proyección internacional¹⁷, y que en realidad han ido constituyendo cada una de ellas verdaderos grupos empresariales a lo largo de los últimos años mediante sucesivas compras, absorciones y tomas de participaciones en otras empresas. Especialmente en los casos de *Repsol*, *Argentaria*, *Telefónica* y *Endesa*.

Resultados que presentaban las empresas privatizadas

Las operaciones de privatización importantes -cualquiera que sea el indicador que se tomen, de hecho, las del cuadro 2, y todas ellas corresponden a EP rentables, por lo que su venta conllevó para el sector público 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 por la misma.

Cuadro 3

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

¹⁷ Dejando aparte algunas de ellas: 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.

En contraste, una parte importante de las EP privatizadas mediante venta directa (cuadro 1) estaban operando con pérdidas en el momento de su privatización¹⁸. 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 ha sido más importante: las pérdidas de cuya cobertura el Estado se ha liberado al privatizar ciertas empresas (las deficitarias) o los dividendos a los que ha renunciado al privatizar las otras? La respuesta es que debido a que las empresas rentables privatizadas son de mucha mayor envergadura (y sus resultados positivos eran acordes con tal envergadura), la participación en beneficios a que ha renunciado el Estado al privatizar las empresas rentables es netamente superior a las posibles pérdidas de las empresas deficitarias de las que se ha liberado. 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- asciende a 675.043 millones de pesetas anuales (4.057 millones de €).
- Empresas con un promedio de resultados negativo: 24. El agregado de estos promedios asciende a 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 han sido privatizadas ha sido 5,3 veces superior a la suma de los resultados de las empresas 'perdedoras' que también han sido privatizadas.

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. Estos ingresos se han resumido en el cuadro siguiente:

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	145.000		

¹⁸ Vergés, 2000, pp. 275-277.

	INH		51.000	196.000
1995	SEPI-Teneo	216.500		
	G. Patrim.	158.000		
	AIE/ICO		15.000*	389.500
1996	SEPI-Teneo	171.806	5.567	
	G. Patrim.	160.000		337.373
1997	SEPI/AIE	1.150.558**	3.100	
	G. Patr./SEPPA	652.079	127.000	
	Min. Fomento	116.359		2.049.096
1998	SEPPA	≈ 635.000		
	SEPI	≈ 1490.000	>82.025	2.207.025
1999	SEPI	469.800	31.200	501.000
2000	“	0	832	832
2001	“	97.431	7.487	104.918

(*) = 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, se ha efectuado para los últimos años la siguiente comparación con el déficit corriente del Presupuesto del Estado para cada año:

Cuadro 5

Comparación entre 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

(*) Estimación

Esto muestra 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 gobierno del partido del PP), en los cuales el porcentaje se dispara a 67 - 76 %. Ciertamente, la tabla anterior debe ser considerada como un puro ejercicio de cálculo, pues no existe una conexión directa entre los ingresos obtenidos de las privatizaciones y el presupuesto del Estado¹⁹. Sin embargo, hay que destacar el hecho de que estos ingresos han pasado efectivamente en una gran proporción al presupuesto estatal; y no como

¹⁹ La razón principal es que los holdings privatizadores, especialmente INI-SEPI, arrastraban históricamente un importante endeudamiento, y una parte significativa de los ingresos que han obtenido con las privatizaciones ha sido dedicada a amortizar o reducir este endeudamiento. Este endeudamiento provenía, en parte, del hecho de que en años anteriores el holding había tenido que financiar las pérdidas de algunas de sus empresas, y en parte de haber recurrido también en años anteriores al endeudamiento como una recurso para financiar la expansión o modernización y saneamiento de otras empresas del holding.

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 españolas. 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 las fuertes reducciones en el déficit fiscal y en el endeudamiento público (Vergés, 1998, p. 228), lo cual, a su vez, permitió ciertamente que España cumpliera 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.

El procedimiento privatizador

En esencia los procedimientos concretos 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 siguientes ²⁰: 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:

²⁰ Cuervo (1997); Ferreras (1999), pág. 21-24

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

La continuación del proceso a partir del 2005

La venta de acciones de las grandes EP rentables puede considerarse como acabada a finales de 2004 (con alguna excepción relevante como el restante 28,5 % de Red Eléctrica de España, y el 10% de Retevisión; ver anexo 1). En el último mandato del gobierno Popular (2001-2004) las operaciones fueron ya escasas, a pesar de las declaraciones programáticas en sentido contrario²¹. En algunos casos la operación se fue posponiendo debido a que la empresa en cuestión mejoró su posición económica y estratégica, y en otro por esperar a que las condiciones del mercado de valores fuesen más favorables para el lanzamiento de nuevas OPV. En cualquier caso, la lista de las EP estatales actualmente existentes contiene algunas de gran envergadura, como puede verse en el cuadro del anexo 2.

Una panorámica internacional de las privatizaciones

A pesar de que Gran Bretaña no fue exactamente el primer país en llevar a cabo un programa de privatizaciones (Chile había iniciado una amplia política de privatizaciones a finales de los 70²²), si que puede decirse que las privatizaciones británicas han sido las de mayor alcance y extensión de todos los países de la OCDE. En términos de amplitud y peso económico en la economía, solo le sobrepasan las privatizaciones llevadas a cabo en las economías en transición de los países del ex-bloque soviético.

Si en 1979 las EP representaban en Gran Bretaña el 8% del empleo, el 10% del PIB y el 16% de la inversión bruta, para 1992 los valores respectivos eran 3%, 3% y 5%. Durante el primer gobierno de Margaret Thatcher, 1979-83, solo se privatizaron compañías que o bien ya tenían estatuto de sociedad por acciones (*public companies*) y cotizaban en Bolsa (Como British Petroleum y British Aerospace) o bien operaban en mercados claramente competitivos (como el transporte por carretera y los Puertos). Fue ya dentro del segundo mandato, 1983-87, que se empezó a privatizar las grandes empresas de servicios públicos, empezando por el teléfono (British Telecom), y más tarde el gas, los aeropuertos, el transporte interurbano por autobús, la compañía aérea (British Airways), la industria

²¹ Farreras (1999), pág. 26-27

²² Yatopoulos (1989); Hemming & Mansoor (1994)

automovilística propia (British Leyland -Rover) y otras EP. El tercer gobierno conservador, 1987-92, privatizó las compañías de aguas, la siderurgia (British Steel) y la EP de electricidad, previamente dividida en varias compañías, unas sólo de producción, una de transmisión (transporte) y otras de suministro (distribución) a usuarios. Finalmente, la cuarta administración conservadora, 1992-97, llevó a cabo la privatización de EP que previamente se habían considerado como invendibles: el carbón y los ferrocarriles (Celma y Vergés, 1993; Ugarte, 1995; Pollitt, 1999). Todas estas ventas se estima que reportaron unos ingresos de unos 60.000 millones de libras²³ para los presupuestos estatales. A principios de 2006 solo quedaban unas pocas EP, las más importantes de las cuales eran la de correos (Post Office), el metro londinense y BNFL, la empresa encargada del tratamiento de uranio y el reprocesamiento de los residuos nucleares. E incluso para éstas se habían formulado planes de privatización desde el gobierno. A pesar de que el partido laborista se había opuesto en su día a privatizaciones como las del teléfono, el gas el agua y la electricidad, el gobierno de Tony Blair no adoptó una política encaminada a revertir ninguna de esas privatizaciones; e incluso continuó los estudios de viabilidad para la privatización de las restantes EP estatales²⁴. Sólo como una decisión pragmática después de dos graves accidentes ferroviarios ocurridos, cuyas causas apuntaban a un mal mantenimiento de la red, la empresa gestora, Railtrack, pasó de nuevo bajo control público.

También en Francia las privatizaciones han sido importantes. Empezaron con el gobierno de Chirac como primer ministro (1986-1988), sólo cuatro años después de la gran operación de nacionalización llevada a cabo por el gobierno de Mitterrand en 1982. Doce grupos industriales (el grueso de las nacionalizaciones de 1982), la primera cadena de la TV pública y la Caisse Nationale de Crédit Agricole, pasaron al sector privado. El conjunto (incluyendo las filiales de estas EP) daba empleo a unos 300.000 trabajadores. El posterior gobierno socialista (1991-93) sólo llevó a cabo privatizaciones parciales (venta de paquetes de acciones en Bolsa). El siguiente gobierno conservador, con Balladur como primer ministro, elaboró un segundo programa de privatizaciones que afectaba a 21 empresas o grupos empresariales controlados por el Estado (entre ellos: BNP, UAP, Elf-Aquitaine, y Rhône-Pulenc); un conjunto que representaba 620.000 trabajadores y las perspectivas de ingresar 300.000 millones de francos²⁵.

Como puede verse, la principal diferencia respecto de Gran Bretaña es que en el caso de Francia las grandes EP monopolistas de servicios públicos (Teléfono, Electricidad, Gas, Transportes, etc.) no fueron incluidas en esos programas de privatización; y, por supuesto, tampoco lo fueron por el siguiente gobierno, socialista, de Lionel Jospin. Y ello a pesar de las presiones a privatizar de la Comisión Europea (con el argumento de que la libertad de mercado entre los países de la Unión es exigible también a la compraventa de empresas, y que esa libertad no es en principio posible si una gran empresa –como por ejemplo la eléctrica, EDF- es de propiedad estatal).

En cuanto a Alemania, el programa de privatizaciones se inició con la llegada al gobierno federal de la coalición democristiana-liberal en 1983, y afectó a empresas de electricidad, gas, aluminio, química, transporte, e inmobiliarias; y ha comprendido privatizaciones tan significativas como la venta de los dos bancos públicos (el DBK y el DSL), la de la participación federal en Volkswagen, la privatización de la compañía aérea (Lufthansa), de la compañía de ferrocarril estatal resultante de fusionar previamente las compañías del ‘este’ (Bundesbahn) y del ‘oeste’ (Reichbahn), y de la compañía de

²³ Equivalente a 100.000 millones de €

²⁴ Pollitt (1999).

²⁵ Equivalente a 7,5 billones de pts. = 45.000 millones de €

telecomunicaciones (Deutsche Telekom); una privatización, ésta última, que requirió previamente nada menos que la reforma de la constitución del país.

También han sido importantes las políticas de privatización en Italia²⁶, Portugal, Irlanda²⁷, Bélgica, Canadá y Grecia (Bishop & Kay, 1992; Stevens, 1992; Parker, 1998). Otros países de la OCDE han procedido también a amplios programas de privatización, como los llevados a cabo en Japón y en Nueva Zelanda. En el caso del Japón, solo los ingresos por la venta de las participaciones estatales en Japan Airlines y en NTT (telecomunicaciones) representaron el equivalente al 3,1% del PIB anual japonés. Nueva Zelanda, por su parte, llevó a cabo entre 1987 y 1992 el programa de privatizaciones quizás de mayor alcance en un país desarrollado: Los ingresos obtenidos por la venta de numerosas empresas de sectores muy diversos supusieron el equivalente del 17,2 % del PIB anual del país²⁸.

Ampliando la perspectiva internacional, si entendemos que el hecho de que existan estudios sobre las privatizaciones llevadas a cabo en un país es signo de que éstas han sido relevantes, encontramos estudios aparecidos en publicaciones tipo ‘survey’ sobre países muy diversos tanto en cuanto a área geográfica como a nivel de industrialización y desarrollo. Así (y sin mencionar los países del antiguo bloque soviético²⁹): Turquía, Guayana, Marruecos, Argelia, Egipto, Nigeria, Zambia, Uganda, Israel, Bangladesh, y Vietnam (Ramanadham, V.V., 1995). México, Argentina, Brasil³⁰, Venezuela, Filipinas, Pakistán³¹, India³², entre otros (Vergés, 1993).

Para una visión más sistemática sobre el alcance mundial de las privatizaciones se remite al informe de la OCDE “Recent Privatisation Trends” publicado en su revista *Financial Market Trends*, nº 76, Agosto 2000, pág. 43-64; especialmente las páginas 45 a 51; así como *The rise and fall of state-owned enterprise in western World*, P.A. Toninelli (Ed.), CUP, 2000.

3. OBJETIVOS PERSEGUIDOS CON LA PRIVATIZACIÓN

Teniendo en cuenta que no todos los programas de privatizaciones han sido llevados a cabo por gobiernos conservadores como el de la Sra. Thatcher en Gran Bretaña, ¿han sido y son las privatizaciones una tendencia más táctica que ideológica, una “moda” de política económica, o más bien forman parte de un proceso de cambio más general dominado por el abrazo más decidido de los postulados tradicionales del liberalismo económico desde los tiempos de Adam Smith?

²⁶ Lizza (1986); Bianchi (1990); Hemming & Mansoor (1994)

²⁷ Convery & Moore (1990)

²⁸ Thiry, 1995, pp. 415.

²⁹ Sobre la antigua URSS, Polonia, Hungría, la ex-Checoslovaquia, Alemania Oriental, Bulgaria y la antigua Yugoslavia, puede verse Ramanadham, 1995, pp. 66-200.

³⁰ Glade (1989)

³¹ Shaikh (1987)

³² Baig (1992)

apreciable, o incluso favorables a las EP³⁴. En segundo lugar porque respecto a los casos de EP que operan con pérdidas reiteradas se observa que son corrientes las situaciones de precios políticos³⁵, así como las de *costes de intervención* no compensados financieramente (costes extras de la EP 'x', derivados de objetivos socio-económicos que les fija el gobierno)³⁶, por lo que no es posible hacer una simple ecuación 'pérdidas = ineficiencia'. Y en tercer lugar porque las estadísticas también muestran grandes empresas privadas que presentan pérdidas reiteradas ³⁷.

En suma, que la evidencia empírica lleva a concluir que en una parte no mayoritaria pero significativa de casos las EP operan con parecidos niveles de resultados (rentabilidad) que las privadas que les son comparables; de lo que cabe deducir que los gestores de esas EP deben estar afrontando similares sistemas de control y de incentivos que sus colegas del sector privado. Conclusión que invalida la predicción de la teoría de los derechos de propiedad entendida como proposición general (que es como habitualmente se la utiliza: "la EP, por naturaleza, será menos eficiente"). Otra cosa es utilizar tal teoría como hipótesis explicativa para ciertos casos de EP deficitarias o simplemente, menos eficientes. No deja de sorprender, por tanto, que a pesar de la evidencia empírica referida se siga utilizando la teoría de los derechos de propiedad en la literatura económica como una proposición verificada de validez universal; y, concretamente, como teoría para dar una respuesta analítica a la cuestión de porqué debe ser que los gobiernos se embarcan en políticas de privatización. Aunque hay que señalar que en estas respuestas analíticas hay a veces matices importantes. Así, según Vickers y Yarrow (1988) :

"... hay buenas razones para pensar que la (forma de) propiedad de una empresa tendrá efectos significativos sobre su comportamiento y sus resultados, dado que los cambios en los derechos de propiedad alterarán la estructura de incentivos a la que se verán sometidos los gestores de la empresa. ..."(pág.2) "Nuestra conclusión es que la asignación de los derechos de propiedad es relevante porque ello determina los objetivos de los 'propietarios' de la empresa (públicos, o privados) y el sistema de control sobre la gestión y los resultados conseguidos por los gestores (...). Como consecuencia, cambios en los derechos de propiedad afectarán materialmente a las estructuras de incentivos, y por consiguiente al comportamiento, de los gestores (de la empresa)" (pág. 3) .

"Según la literatura empírica(...) las empresas privadas tienden, en general, a presentar una mayor eficiencia productiva cuando el nivel de competencia en el mercado del producto es alta. No obstante, cuando el poder de mercado es significativo, y particularmente cuando el comportamiento de la empresa está sujeto a regulación (administrativa) detallada, hay poca justificación empírica para sostener una presunción general en favor de un tipo de propiedad u otro..." (pág. 40).

Puede decirse que ésta que podemos denominar respuesta teórica (deductiva) estándar a la cuestión de porqué los gobiernos privatizan arrastra una notable carga ideológica, en tanto que tal respuesta es utilizada y aceptada como explicación básica a pesar de que no explica la mayor parte de operaciones de privatización observadas en países diversos. De acuerdo con tal hipótesis analítica deberíamos observar que los gobiernos privatizasen solo o mayoritariamente EP que viniesen operando con pérdidas; pero la realidad no es tal sino más bien lo contrario: el mayor volumen de privatizaciones efectuadas en España, como hemos visto antes, corresponde a EP que operaban con beneficios. Las grandes operaciones de privatización son o han sido las de EP de sectores clave y en expansión (energía, comunicaciones, banca) y que ocupaban (y ocupan) los primeros puestos

³⁴ Vergés (2008), pp. 154-162.

³⁵ Precios fijados por debajo del coste, por decisión gubernamental.

³⁶ Vergés (2008), pp. 61-66.

³⁷ Con referencia concretamente a España, puede verse, por ejemplo, "Las 100 empresas españolas con mayores beneficios", "Las 100 empresas españolas con mayores pérdidas", en *Fomento de la Producción.- Las 2.500 mayores empresas españolas*, publicación anual; (el número de empresas, 100, 2.500, no en todos los años es el mismo).

nacionales tanto en cifra de negocios como en beneficios. Y el caso de España no es en este sentido una excepción entre los países industrializados. Debemos señalar pues una segunda sorpresa ante la literatura económica sobre privatizaciones: que se acepte como hipótesis explicativa básica una que no explica el grueso de la mayor parte de los programas de privatización observados. De acuerdo con el método científico, cuando una hipótesis o una teoría no viene mayoritariamente confirmada por las observaciones empíricas debe ser modificada o substituida por otra. Cuando esto no se hace, y tratándose del campo de las ciencias sociales, decimos que seguir sosteniendo tal hipótesis como válida conlleva una carga ideológica; (o, si se prefiere, que es un proceder poco científico).

Una respuesta desde la teoría de la Economía del Bienestar

La teoría económica normativa del óptimo económico general lleva a sostener algo en cierta forma opuesto a lo anterior: que en situaciones en que va a ser probable o inevitable que una empresa tenga poder de mercado, la propiedad pública de la empresa resultará socialmente más eficiente, porque permite que la empresa sea gestionada bajo el criterio de maximización del bienestar social (en lugar de el de la maximización del beneficio), si se instruye a la Dirección de la misma en tal sentido. En consecuencia, si la empresa opera con la misma eficiencia productiva que si perteneciese a unos inversores privados, la eficiencia total de la misma será superior si es EP que si la empresa es privada (PR). La hipótesis clave aquí es, claro, la de que "... si la empresa opera con la misma eficiencia productiva que si perteneciese a unos inversores privados"; hipótesis obviamente contradictoria con la teoría de los derechos de propiedad.

Sin apriorismos podemos admitir en principio ambas posibilidades: si la empresa es pública, la eficiencia productiva puede ser igual o menor; al tiempo que la eficiencia asignativa (derivada de gestionarse según el criterio del bienestar social en lugar del del beneficio)³⁸ puede ser igual o mayor. Si respecto a determinada EP se observa que la eficiencia productiva es menor, y esa menor eficiencia productiva no es compensada por la mayor eficiencia asignativa, estaríamos en el caso en que sería socialmente conveniente privatizar dicha empresa; siempre y cuando la eficiencia económica fuese lo único relevante para tomar dicha decisión política. Dicho esquemáticamente:

“	$[E_{asignativa}]_{EP} \geq [E_{asignativa}]_{PR}$	
	$[E_{productiva}]_{EP} \leq [E_{productiva}]_{PR}$	
	$[E_{total}^*]_{EP} =, >, < [E_{total}]_{PR}$	
	(*: conjunto E. asignativa y E. productiva. En términos de Excedente de Mercado)	
	Entonces:	
si	$[E_{total}^*]_{EP} < [E_{total}]_{PR}$	→ PRIVATIZAR
si	“	“ → NO PRIVATIZAR ”

Respuesta desde la teoría del Equilibrio General de los mercados

Los trabajos basados en el planteamiento del Equilibrio General, parte fundamental de la economía neoclásica dominante, permiten sostener que -bajo determinadas condiciones- a más competencia entre las empresas de la economía, mayor eficiencia de éstas. De esta tesis surge la recomendación general de política económica de: ‘si el gobierno quiere incrementar la eficiencia de (las empresas de) la economía, debe incrementar el grado de competencia (reducir o eliminar posiciones monopolistas) en los diferentes mercados’. Y

³⁸ Sobre la diferencia entre aplicar ambos puede verse Vergés, 2010, pp. 127-134.

en base a esta recomendación general se sostiene desde esta perspectiva teórica que la privatización de una empresa pública monopolista es necesaria (o bien que es conveniente) para introducir o incrementar la competencia en su sector de actividad, y mejorar así la eficiencia. Expresado este razonamiento deductivo de forma esquemática:

«	[+Competencia-en-el-sector],	→	[+Eficiencia de las empresas involucradas]	;	
	[Privatizar (la EP hasta entonces monopolista)],	→	1) Facilita la	>	competencia;
			2) Permite que exista..	>	
	→ [Privatizar],	= >	[+Eficiencia de las empresas involucradas]		»

La hipótesis clave aquí es la de que no es posible introducir competencia (o solo de forma muy imperfecta) en un sector hasta entonces monopolizado por una EP simplemente liberalizando el sector, abriéndolo sin más a la competencia. Y el problema es que la observación empírica no parece apoyar mayoritariamente esta hipótesis. Los casos en que se ha abierto el mercado sin privatizar la EP pre-existente (casos de las TV de varios países; o como el de la naviera ‘Transmediterránea’ en España), parecen apuntar más bien a lo contrario: la competencia efectivamente surgió, a pesar de no haber privatizado la EP correspondiente. Por otra parte está el tema nada desdeñable de los ‘costes de la competencia’, que puede poner en cuestión la hipótesis primera de la formulación anterior en determinadas situaciones: la observación de casos de desregulación/liberalización en determinados sectores muestra la existencia de relevantes costes de publicidad no informativa por parte de las (nuevas) empresas del sector. Y tenemos asimismo otros costes de la competencia, como es el caso de ciertas du(multi)plicidades de inversiones en infraestructuras-red que podrían evitarse (el caso de las redes superpuestas de repetidores de telefonía móvil), quiebras de empresas al fracasar en su entrada en el sector), etc.

La explicación de la Economía Crítica

Finalmente, la explicación –también en forma de deducción teórica– sobre los objetivos que persiguen los gobiernos con las privatizaciones es totalmente diferente en los, comparativamente escasos, trabajos realizados desde la perspectiva de la economía no-ortodoxa, la que se entiende como economía crítica, y que es histórica e indirectamente deudora de la tradición marxista. Desde esta perspectiva, las EP son simples instrumentos –un instrumento más– en manos del gobierno, y se utilizan en beneficio de las *clases económicas dominantes de las que en última instancia depende dicho gobierno*³⁹. Esta dependencia del gobierno se entiende que puede consistir tanto en vínculos personales o intereses comunes directos, como en una dependencia *de facto*, de forma indirecta, más o menos impersonal, respecto de los titulares de los poderes económico-financieros; o como el tipo de dependencia que puede existir de forma más bien anónima respecto al conjunto de estos poderes económicos, como cuando se utilizan expresiones del tipo ‘el mercado no aceptará (... tal medida, o decisión política)’ o ‘los mercados aprueban la gestión de (... un presidente de un país, etc.)’. En consecuencia, se deduce que el privatizar, y especialmente la forma de hacerlo (a quien se vende la EP, en qué condiciones, etc.), responderá a ese objetivo o a ese condicionante del que depende que el grupo gubernamental se mantenga en el poder. Es decir, que desde esta perspectiva las privatizaciones serían una forma más en la que el gobierno utilizará (bien voluntariamente bien forzosamente) su poder político –en este caso sobre las ‘EP’– en un sentido favorable a los intereses económicos dominantes de los que en última instancia depende su continuidad.

³⁹ En el contexto de este enfoque, esta frase completa debe tomarse como un concepto: *ceduidg*; un concepto clave en la economía crítica, de hecho.

Llegados a este punto conviene señalar que las explicaciones teórico-deductivas anteriores no son excluyentes entre sí. La privatización de determinada EP puede responder perfectamente a (venir explicadas por) más de una de las explicaciones teóricas anteriores, simultáneamente.

La respuesta empírica: Objetivos que se supone persiguen los gobiernos

La otra forma de interrogarse desde la economía sobre el porqué de las privatizaciones es la investigación empírica basada en el análisis de casos observados: Examínese un número importante de privatizaciones llevadas a cabo por un determinado gobierno y, por inducción⁴⁰, lleguemos a extraer, como resumen, a qué objetivos de dicho gobierno responden o parecen responder; y juntando varias de estas investigaciones, trátase de llegar a conclusiones más o menos generalizables. Este enfoque puede partir de alguna de las explicaciones teóricas anteriores -para tratar de verificar en que medida se cumple en la realidad- aunque no necesariamente. Hay trabajos que se plantean la pregunta de forma totalmente abierta en cuanto a las posibles respuestas:

«La privatización se ha asociado con varios objetivos, algunos de los cuales entran en conflicto. Tanto en las economías capitalistas como en los (ex-)estados socialistas, se supone que los consumidores se van a beneficiar de la introducción o extensión de las fuerzas del mercado reflejadas en la motivación del beneficio, la competencia, mayores posibilidades de elección, mayor eficiencia e innovaciones. En algunos casos, la política (de privatizaciones) busca reducir tanto el tamaño del sector público, a través de la venta de empresas públicas, como el nivel de la deuda pública. En otros casos, la política de privatizaciones ha sido asociada con el deseo de extender la propiedad de acciones (de empresas) por parte del público y la creación de una democracia de accionistas. Y también se ha sugerido que el propósito real de esa política (los autores se refieren a Gran Bretaña) es reducir el poder de monopolio de los sindicatos en el sector público (...) (pero) aunque las privatizaciones pueden ser llevadas a cabo por alguno de los objetivos anteriores, la mayor parte del debate (académico) sobre privatizaciones está centrado en el tema del funcionamiento y eficiencia de la empresa” . (Harley & Parker, 1991, pág. 12).

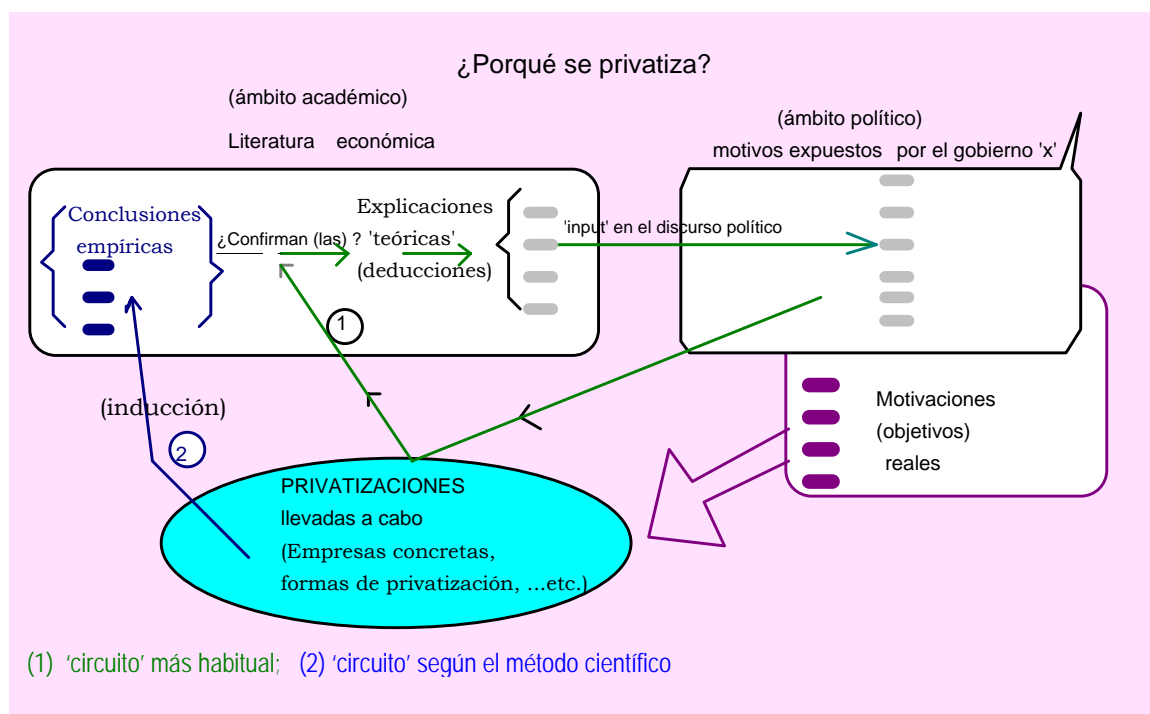
Lo crucial está en interpretar, deducir, o descubrir cuales son las motivaciones del gobierno correspondiente. Y la dificultad aquí estriba en que en general el investigador se basa fundamentalmente para lo anterior en analizar las propias declaraciones gubernamentales o del entorno de los entes públicos privatizadores; desde declaraciones a la prensa, hasta las exposiciones de motivos en las leyes que lleve el gobierno al Parlamento para llevar a cabo el proceso privatizador; pasando por los programas electorales y los debates parlamentarios.

Objetivos declarados, objetivos perseguidos y objetivos alcanzados

Tomar como fuente de información sobre los objetivos gubernamentales las propias declaraciones gubernamentales tiene, claro está, una limitación evidente. No siempre la política que se declara perseguir se corresponde con los objetivos reales de un gobierno. Además de que, ‘a posteriori’, una vez se han efectuado ya las privatizaciones, los resultados pueden ser o no los que realmente perseguía el gobierno; porque -como ocurre en general- una cosa son los objetivos que mueven realmente al gobierno a tomar una determinada medida de política económica y otra los resultados realmente conseguidos con tal política. Pero separar estos tres niveles -objetivos según declaraciones gubernamentales, objetivos realmente perseguidos, y objetivos efectivamente conseguidos- es básico desde una perspectiva de análisis científico, aunque ello pueda ser una difícil tarea.

⁴⁰ (rec.) Proceso inductivo: Observando numerosos casos de un fenómeno real –aquí, privatizaciones- inferir una o unas pautas generales más o menos comunes.

Centrémonos, de momento, en la distinción entre los dos primeros niveles: objetivos según declaraciones gubernamentales, y objetivos realmente perseguidos. Ocurre en este caso que, además, se da una cierta relación circular entre las *explicaciones teórico-académicas* que hemos visto antes sobre porqué privatizan los gobiernos y las *declaraciones de los propios gobiernos* al respecto: Por una parte numerosos escritos académicos enuncian como ‘objetivos perseguidos’ con las privatizaciones una lista sacada de las propias declaraciones de los gobiernos sobre qué persiguen con tal política; (es decir, toman acríticamente como objetivos perseguidos los que los gobiernos declaran perseguir). Y, por otra, los gobiernos tienden a su vez a justificar y explicar el porqué de sus privatizaciones utilizando los argumentos y explicaciones (deducciones) teóricas de los economistas académicos. El propio título de un pionero trabajo de síntesis sobre el tema puede servir de ilustración sobre lo anterior: ‘*Privatizaciones: Una política en busca de unas bases lógicas*’⁴¹. En cualquier caso, se trata de una relación circular ‘ámbito político \leftrightarrow ámbito académico’ que no es inhabitual respecto a otras muchas decisiones de política económica.



No ha de sorprender, pues, que si efectuamos un listado de las posibles explicaciones simultáneas que nos ofrece la literatura económica sobre el porqué se privatiza (ya se presenten como deducciones teóricas o inducciones empíricas), tal listado se corresponda bastante bien con los objetivos que declara perseguir tal o cual gobierno. Lo único que cambiará será seguramente el orden en que se enumeren los diferentes objetivos perseguidos; en parte porque cada gobierno puede tener 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. Porque los objetivos que un gobierno declara perseguir con una determinada medida no necesariamente coinciden (o no necesariamente en el orden enunciado) con los objetivos que realmente persigue.

⁴¹ 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.

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. Analizar el FMI *como* si estuviera defendiendo los intereses de la comunidad financiera (en lugar de los objetivos de ayudar al desarrollo de los países pobres) es una manera de dar sentido a lo que en otro caso serían comportamientos contradictorios e intelectualmente incoherentes".⁴²

Desde este punto de partida de distinguir ambos niveles, lo que sigue responde a la siguiente estrategia: veamos primero que dicen perseguir los gobiernos, y luego tratemos de ver en qué medida eso se corresponde o no con los objetivos que *parecen* perseguir, según se deduce analizando las privatizaciones concretas llevadas a cabo y la forma en que han sido efectuadas.

Qué objetivos declaran perseguir los gobiernos con sus políticas de privatización

Las principales hipótesis explicativas de porqué se privatiza según la literatura económica⁴³ ('circuito 1' del esquema anterior) son básicamente:

- 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 ⁴⁴.

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.

⁴² Joseph E. Stiglitz, *El malestar de la Globalización*, Madrid, 2002 Ed. Taurus/Santillana, pág. 261

⁴³ 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; Thiry, B. 1995, pp. 424-431.

⁴⁴ 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).

- 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 que la privatización de una determinada EP puede responder a una mezcla de algunos de los objetivos anteriores. Por ejemplo, la privatización de los ferrocarriles británicos podría responder al conjunto de los objetivos 'a', 'b', y 'g'. La privatización por parte del gobierno español de *Seat* (que operaba con reiteradas pérdidas, año tras año) podría responder a la vez a los objetivos 'a', 'b' 'e', y, quizás también a 'f' y 'g'. Y la privatización de *Repsol* (que desde su creación venía operando con una alta rentabilidad), principalmente a una suma de los objetivos 'd' y 'f'.

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 ideológicos⁴⁵.

*Diferencias en cuanto a los objetivos declarados,
según el tipo de partido en el gobierno*

Es un hecho cada vez más notable que el marco institucional -como, por ejemplo, la pertenencia a la Unión Europea o la adhesión a la OMC (especialmente en cuanto a permitir la libre entrada de capitales)- impone unas restricciones que limitan el margen de maniobra de los gobiernos; lo que hace que las políticas económicas tiendan a no cambiar significativamente cuando cambia el partido en el gobierno. Sin embargo, respecto a la política de privatizaciones puede decirse que existen diferencias significativas entre los gobiernos, según sean estos conservadores o socialdemócratas, (Boix, 1997).

Gobiernos de adscripción conservadora: Si nos referimos a gobiernos de partidos de derecha, centro-derecha o conservadores⁴⁶, el principal argumento esgrimido es habitualmente una mezcla de 'b)' y 'a)': mejorar la eficiencia económica de las empresas públicas y evitar así, además, tener que financiar sus pérdidas con cargo a los presupuestos públicos. Un argumento que parte del doble supuesto de que 1) las EP a privatizar vienen operando con pérdidas y que ello es sinónimo de ineficiencia empresarial; y 2) que la propiedad/gestión privada comporta automáticamente que la empresa operará con beneficios y que ello es sinónimo de eficiencia empresarial. Como se ve, se trata prácticamente del argumento de la respuesta teórica basada en la teoría de los derechos de propiedad, pero esta vez expresado desde plataformas políticas.

El segundo argumento en el ranking de frecuencia es en estos gobiernos el 'c)': la necesidad de liberalizar (des-regular) los sectores económicos en los que existe un

⁴⁵ 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 traducían 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.

⁴⁶ Sería el caso de Gran Bretaña, con los gobiernos del Partido Conservador desde 1979 a 1997: los 18 años de la 'era conservadora', marcada por el primer ministro M. Thatcher, luego substituida por J. Major. También el caso de Francia, a partir del triunfo electoral en 1986 de la coalición conservadora liderada por J. Chirac como primer ministro, hasta 1988; y luego nuevamente a partir de las elecciones de 1993, con Chirac como Presidente y E. Balladur como primer ministro, y luego con A. Jupé, hasta mediados de 1997. E igualmente en España, con el gobierno del Partido Popular a partir de las elecciones de marzo de 1996. Y también en Portugal, entre 1989 y 1995, con los gobiernos de Cavaco Silva.

monopolio en manos de una EP (como es o ha sido frecuentemente el caso en muchos países de, por ejemplo, el servicio telefónico). En principio puede parecer curioso el argumento ya que *des-regular* un sector o *desmonopolizar* una actividad no necesariamente implica que la EP titular del monopolio hasta ese momento tenga que pasar a manos de propietarios privados, sino, simplemente, que deberá pasar a operar en competencia con otras empresas. Pero debemos entender que quienes expresan la necesidad de privatizar para así introducir la competencia en un sector hasta ese momento monopolizado por una EP dan por supuesto que si se mantiene la propiedad pública de esa empresa -hasta ese momento única- la futura situación de competencia estará viciada porque podría existir un trato de favor encubierto desde el gobierno hacia esa empresa “suya”⁴⁷.

Siguiendo de cerca en cuanto a frecuencia a los dos argumentos anteriores encontramos el objetivo puramente recaudatorio, ‘d’): la oportunidad de conseguir unos elevados ingresos con la venta de EPs, y paliar así -al menos temporalmente- las dificultades financieras fruto de los endémicos déficits de los presupuestos públicos. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña desde las primeras privatizaciones (1982) la recaudación por la venta de EP fue el medio para cumplir con los propios objetivos financieros que el gobierno se había auto-fijado (reducción del déficit público y del endeudamiento). Y aunque en las declaraciones del gobierno justificando las privatizaciones se dio siempre primacía a los objetivos económicos de incrementar la competencia y la eficiencia en la economía (‘b’ & ‘c’), en los casos en que estos objetivos entraban en contradicción con el objetivo recaudatorio éste prevaleció (Vickers & Yarrow, 1988, pp.157).

Algo similar ocurrió en el caso de España a partir del primer gobierno Aznar. 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.

Como perspectiva global, resulta significativo, por provenir de unos representantes cualificados del liberalismo económico, el documento “Seis razones para privatizar” publicado por la consultora internacional Ernst & Young (que se auto-presentan como especialistas mundiales en privatizaciones) en la revista *Euromoney* (Julio 1990):

“... La privatización es una herramienta que puede generar fondos para nuevas inversiones en las industrias (públicas) existentes (las que permanezcan como tales) y en infraestructuras. La pregunta, no obstante, es ¿Porqué embarcarse en el problema de transferir la propiedad del sector público al privado? ¿Porqué no, simplemente, reforzar o hacer más efectivos los controles (sobre la gestión de las EPs) manteniendo la propiedad estatal de las empresas?

La respuesta reside en la profunda creencia de que una economía próspera es una meta mejor servida por el libre funcionamiento del sector privado. (...) El fin último de las privatizaciones es mejorar el conjunto de la economía. Y

⁴⁷ Un ejemplo en esta línea: “ ¿ Que aconsejaría ... a los Gobiernos (respecto a las compañías aéreas públicas)? - *Que las privaticen lo antes posible, porque es un paso muy importante que hay que dar para la liberalización* (del sector) ” , reportaje-entrevista a Jürgen Weber, Presidente de Lufthansa (compañía entonces parcialmente privatizada: la participación del Estado Federal pasó en 1995 del 50,4 % al 35,6 %) , en El País, 3-9-1995 (pág. 46).

esto puede dividirse en media docena de objetivos identificables. La importancia relativa de los cuales no solo varía de país a país sino que cambia constantemente dentro de un mismo país a lo largo del tiempo. Así, y sin que el orden implique nada especial:

- Promoción de la Eficiencia y de la Eficacia.
 - Obtener fondos (para los presupuestos públicos) . (...) Al comienzo de su programa de privatizaciones el gobierno conservador británico contempló la recaudación de fondos como una de sus prioridades principales.
 - Ampliar los mercados de capitales (promover el capitalismo popular: que millones de ciudadanos pasen a ser accionistas) ⁴⁸.
 - Promover la competencia (no a la política de "salvamento de empresas en crisis")
 - Libertad en la toma de decisiones (de las actuales EPs): Escapando de las argollas de la política gubernamental, las empresas pueden afrontar el futuro sin interferencias políticas en las decisiones comerciales clave.
 - (Introducir) La cultura del sector privado: (si pérdidas persistentes, la empresa cierra. Para evitarlo, la empresa se esfuerza por ser eficiente para sobrevivir) .
- ("Six reason for privatizing", *Euro money*, Jul 1990, sponsored supplement, pág. 1)

Como puede verse, todo lo anterior no añade substancialmente nada nuevo a la lista de objetivos enunciada antes, pero sí que permite precisar en qué argumentos se pone el énfasis en las declaraciones de este tipo de gobiernos y su entorno. A modo de resumen, la *jerarquía u orden* de los objetivos declarados en estos casos puede esquematizarse así:

- 1) "Mejorar la eficiencia de las empresas actualmente públicas, con lo que se eliminaran sus *pérdidas*, y por tanto, la necesidad de tener que *subvencionarlas*" (≈ 'b' & 'a')
- 2) "Eliminar *monopolios*. Introducir la competencia en todos los sectores de la economía". "Pero ello debe ir acompañado de la privatización de la actual EP que está actuando en régimen de monopolio". (≈ 'c')
- 3) "Promover la creación de un 'capitalismo popular' ", en el sentido de conseguir que los medianos y pequeños ahorradores pasen a ser accionistas de las EP que se privatizan mediante oferta pública en Bolsa.
- 4) "Reducir el peso del Estado en la esfera económica, como un fin político en sí mismo" (= 'f', & 'e').
- 5) "Vender EPs para *recaudar ingresos extraordinarios* con los que reducir o *financiar* los déficits de los Presupuestos del Estado". (= 'd').
- 6) Reducir el poder de los sindicatos obreros en las grandes empresas (= 'g')

En definitiva, como telón de fondo de estos argumentos encontramos la posición ideológica propia del liberalismo económico, en el sentido de estar de hecho en contra de la misma idea de la existencia de empresas públicas, puesto que tal ideología defiende una economía lo más puramente mercantil y sin trabas posible; es decir, sin intervención de los poderes públicos, y cuanto menos regulación mejor.

Gobiernos de adscripción socialdemócrata: No todos los programas de privatizaciones han sido llevados a cabo por gobiernos conservadores como los de Thatcher en Gran Bretaña, los de Chirac en Francia o el de Aznar en España. Han habido también importantes privatizaciones, por ejemplo, en Italia, con un gobierno de coalición; en México, con el gobierno del Partido Revolucionario Institucional; en Portugal a partir de 1996, con el gobierno del Partido Socialista; y en Francia (1988-1992) y en España (1985-1996), también con el Partido Socialista en el gobierno. ¿Qué declaran perseguir con sus operaciones de privatización estos gobiernos asociados en principio con una ideología socialdemócrata? De hecho observamos en estos casos más bien ausencia de declaraciones programáticas claras o explícitas. Centrándonos, por comodidad, en el caso de los

⁴⁸ "La manera de acercar el capitalismo industrial al pueblo es venderle las industrias estatales" , John Moore, ministro de Finanzas durante 10 años en los gobiernos de Margaret Thatcher. Vease su artículo "Privatización británica: un modo de llevar el capitalismo al pueblo" , *Harvard Deusto Business Review* nº 53, vol 1 1993, pág. 42 a 52.

gobiernos del PSOE en España (en el periodo que llevaron a cabo más privatizaciones: 1982-1996), parece haber primado un cierto pragmatismo que podría ilustrarse con sentencias del siguiente tipo (no se trata de citas textuales, sino de un resumen elaborado para este trabajo)⁴⁹:

"Se puede privatizar parte de las acciones de la EP 'x' sin perder el Estado el control sobre la misma; y ello aportará unos ingresos que pueden ayudar a compensar los dramáticos déficits de los presupuestos públicos". "No tiene ya ningún sentido mantener la EP 'y' bajo propiedad pública; carece de interés estratégico". "La EP 'z' no tiene viabilidad a largo plazo como empresa independiente, pero sí si la adquiere un grupo internacional" (nuevamente aquí los ejemplos de Seat → Volkswagen y Enasa → Fiat). "La incorporación de socios privados en el Consejo de Administración aporta una mayor disciplina (exigencia de rentabilidad) en las decisiones y frente a usuarios y trabajadores". E incluso, entre los más orientados al liberalismo económico (dentro de la socialdemocracia): "¿privatizar? ¿porqué no?"

Las exposiciones de motivos de las que se han extractado las afirmaciones anteriores difícilmente las encontramos en textos legales o en el programa electoral del correspondiente partido. Aparecen, más bien, en declaraciones a la prensa⁵⁰. Por otra parte, el argumento antes mencionado relativo a que hay que privatizar porque así lo exige el objetivo de eliminar el monopolio de la EP en una actividad o sector determinado (el caso del teléfono), lo encontramos también, aunque de forma no explícita, en las declaraciones políticas de los gobiernos privatizadores de adscripción socialdemócrata. Podemos resumir, pues, que la jerarquía de argumentaciones en este tipo de gobiernos ha tendido a ser la siguiente:

1. "*Racionalizar* el sector público empresarial: vender, una vez saneadas, las EP que se estima solo tienen viabilidad externa. Y poner en rentabilidad y potenciar el resto".
2. "No está justificado mantener como EP aquellas *que no tienen interés estratégico* (ganen o no dinero) "; (implícitamente: "ya no se considera de 'interés estratégico' el poder utilizar las EP para objetivos de política económica o social")
3. "*vender parte de las acciones de una EP es positivo*: se comparte el control y las necesidades de financiación con accionistas privados, y, además (de paso), se obtienen unos ingresos extraordinarios por la venta, que pueden utilizarse para *financiar* el déficit fiscal. (parcialmente ≈ 'b', 'd' & 'e')
4. (de forma implícita) "al *eliminar las situaciones de monopolio*, la EP hasta ahora titular debe privatizarse". (= 'c')
5. (de forma implícita) "recaudar ingresos extraordinarios, para reducir o financiar los déficits de los Presupuestos del Estado, como un fin en sí mismo". (= 'd')

A destacar, finalmente, que hay algo más en común entre las justificaciones y argumentos expresados por gobiernos de diferente signo político al referirse a las privatizaciones: la idea -explícita en unos casos, implícita las más de las veces, pero que reúne un amplio consenso- de que las reivindicaciones sindicales tienden a ser más radicales y han sido más exitosas frente a las empresas públicas que frente a las privadas; y que ésta es una de las causas de que ciertas empresas públicas operen con reiteradas pérdidas (porque tienen costes de personal proporcionalmente más elevados) o que, aún presentando beneficios, sean menos competitivas que sus equivalentes privadas. (Una cierta combinación, como puede verse, de los argumentos que sustentan los objetivos 'f' & 'b' de la lista inicial).

⁴⁹ A título de ejemplo, puede verse al respecto: "El gobierno acelera las privatizaciones" (El País, 26-3-95, pág. 2-3 del suplemento 'Negocios'); y "Pase lo que pase (elecciones de 1996), continuarán las privatizaciones" (El País, 1-3-96, pág. 24-25).

⁵⁰ Una breve nota al respecto puede verse en "Los gobiernos del PSOE y la política de privatizaciones", <http://selene.uab.es/Jverges/Psoepriv.pdf>

Una exposición más completa 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.

4. PORQUÉ REALMENTE SE PRIVATIZA

Algunas hipótesis explicativas, según el análisis de casos ('circuito 2' del esquema)

Atendiendo a las privatizaciones realizadas, en general, al nivel mundial, ¿cuáles *parecen ser* (se deduce que son) los objetivos, las motivaciones o las intenciones de los gobiernos? Por supuesto, como científicos sociales (con referencia a la expresión de Stiglitz antes citada) podemos tomar el conjunto de objetivos declarados, a título indicativo, como posibilidades para la respuesta; pues en tal o cual país, en tal o cual periodo, algunos o cualquiera de ellos pueden ser, además de objetivos declarados, objetivos reales. Lo relevante, sin embargo, es discernir cuales 'motivos' -estén en la lista o no- han sido los más importantes. De estos, hay al menos tres que no figuran en la lista de declarados: Las presiones de la Comisión Europea (en cuanto a los países miembros de la Unión), las imposiciones de organismos internacionales (especialmente FMI y OMC), y la 'privatización de beneficios'.

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

Puede decirse, con relación a las privatizaciones llevadas a cabo por gobiernos socialdemócratas europeos, que lo que se observa como telón de fondo de la principal justificación declarada ('2]' en la lista anterior)⁵¹, es 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" 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 socialistas, no nueva en sí, por supuesto) toda la cuestión sobre si privatizar o no total o parcialmente la EP "x" se reduce, por supuesto, a decidir si resultará o no una venta patrimonial financieramente adecuada: oportuna en el tiempo, o si será o no financieramente una mejor opción (dado el estado de la Bolsa) que

⁵¹ O bien la justificación del porqué no deshacer privatizaciones llevadas a cabo por gobiernos conservadores. Pues hay que señalar que en los países europeos -Gran Bretaña, Francia, Italia, o Portugal, por ejemplo- ciertas privatizaciones llevadas a cabo por gobiernos conservadores han tenido la oposición radical del correspondiente partido socialdemócrata en la oposición; pero cuando las elecciones han vuelto a colocar en el poder al partido socialdemócrata, su política al respecto ha sido siempre la de mantener la situación heredada.

otras alternativas de recaudar fondos para cubrir los déficits de tesorería del Estado. Dicho en palabras de los tantas veces citados Parris, Pestieau y Saynor:

"... 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 utilizaran 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 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 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 concurrenciales, 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 nacional⁵². 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".

En cualquier caso, es un hecho que la pertenencia a la UE no es que propiamente prohíba a los estados miembros mantener EP pero si que impide en la práctica, indirectamente, utilizarlas para objetivos sociales o de política económica⁵³. Porque utilizarlas en tal sentido implica en muchos casos que el Estado debe compensarlas financieramente por los costes extras o impropios (*costes de intervención*) que, debido a la utilización de que son objeto, soportan dichas empresas. Pero toda compensación financiera pagada por el Estado a una empresa constituye formalmente una subvención. Y los tratados que dan forma a la UE (desde la Carta de Roma hasta el tratado de

⁵² 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).

⁵³ Thiry, 1995, pp. 429-431.

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. Es decir, porque con tal intervención gubernamental se estaría falseando la competencia interna. Ciertamente 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 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).

Por otra parte, la defensa de la competencia en general según las directivas emanadas de la Comisión Europea tiene una segunda consecuencia también en forma de presión a los estados para que privaticen determinadas empresas. Se trata de la forma de entender la libertad en el mercado financiero de 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; 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.

Así, en cumplimiento de las directivas de la UE, la Comisión Europea ha venido presionando al gobierno francés para que (cumpliendo 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 SNCF⁵⁴, y permitir de esta manera que diferentes ‘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). Y la misma exigencia se ejerce sobre los demás miembros de la UE que no lo han hecho ya. Una exigencia comunitaria paralela afecta a *Eléctricité de France*, la EP única suministradora de electricidad en Francia.

La exposición de motivos de la normativa de la UE al respecto es que el mercado único es un objetivo indiscutible de la UE y que debe ser cumplido respecto a cualquier bien o servicio. 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 a la que esto responde es que eso aumentará la competencia, la cual 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 este sería el objetivo último perseguido: incrementar el bienestar económico de los usuarios europeos.

Resulta, sin embargo, contradictorio con esto no sólo las dificultades observadas para que la ‘competencia de diseño’, de laboratorio, sea real y ‘funcione’ en servicios que comportan características de monopolio natural (ferrocarriles en Gran Bretaña, electricidad en EE UU, Gran Bretaña e Italia, por citar los ejemplos más conocidos; los dos primeros con consecuencias dramáticas) sino también el que los propios países

⁵⁴ Société Nationale des Chemins de Fer

(Francia) deban ser obligados *por su bien* por la Comisión Europea a cumplir con la normativa de privatización/liberalización. Ni el gobierno francés tiene interés en privatizar ni en desmonopolizar 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, *Électricité 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 europeos⁵⁵ (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. Y en cuanto a los ciudadanos franceses, el precio que pagan por la electricidad es similar al de los de los demás países de su entorno, por lo que es lógico que no vean qué problema se quiere solucionar o qué ventajas les puede reportar el obligar a desmembrar EDF, privatizar las partes resultantes e introducir otras compañías en el sector. Puede decirse que en general la sociedad ve que la Comisión Europea está exigiendo al gobierno francés una determinada *solución* (sobre los ferrocarriles o la electricidad) pero tal parece que esa sociedad francesa se pregunta: ‘si, esa es la solución propuesta, pero ¿cuál es el problema?’

Estas consecuencias de la forma de aplicar como un dogma el principio del mercado único europeo presenta un evidente paralelismo con las de las obligaciones que asumen los países en general en los diferentes 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 EDF o el ferrocarril francés (SNCF), y la política del FMI presionando para que se privatice el ferrocarril en la India no hay diferencias substanciales.

Las imposiciones de organismos internacionales

En los programas de privatización de los denominados ‘países menos desarrollados’, con alto endeudamiento externo, y totalmente dependientes por ello de las ayudas o préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) o de la agencia norteamericana para el desarrollo (United States’ Agency for International Development, USAID), la principal explicación o motivación de dichos programas de privatización ha sido la imposición directa de tal política al gobierno del país por parte de estos organismos. En estos casos las privatizaciones aparecen explícitamente como una condición que el gobierno del país en cuestión había de cumplir si quería recibir la ayuda financiera que se estaba negociando. No se trata de una condición expresada de forma genérica sino de un diseño completo (Structural Adjustment Programme) de la política económica que debía/deberá seguir el gobierno del país receptor, destacando en este diseño el programa de privatizaciones a llevar a cabo; un programa en el que se precisa qué empresas deben privatizarse, cuándo, y cómo (Martin, pág. 9-12). Unas imposiciones sustentadas, a su vez, en una estrategia global conocida como ‘consenso de Washington’, puesta en marcha en la década de los 80 a iniciativa de la Administración de Reagan (luego continuada por la de Bush padre) a través de la USAID, el FMI y el BM, y otros organismos financieros internacionales.

La USAID forma parte del Departamento de Estado de la Administración norteamericana, la cual a su vez domina el FMI y el BM, pues EEUU es el principal país

⁵⁵ Puede verse, por ejemplo, Joaquin Prieto, *El País*, 27-1-2002, Suplemento Negocios, pág. 14

contribuyente a los mismos (el principal accionista), lo que, entre otras cosas, le da *de facto* derecho a nombrar a los respectivos directores⁵⁶. La USAID tiene como departamento destacado el de 'Global privatization promotion activities'. Según la responsable de éste departamento en 1992, Henrietta Holsman, las privatizaciones que promueve en telecomunicaciones, bancos y energía son necesarias "para responder a las necesidades de una economía mundial integrada" (Martin, 9). O sea, no principalmente, al parecer, para responder a las necesidades de desarrollo del país al que formalmente se va a ayudar si no para favorecer el mercado mundial de capitales (o a la comunidad financiera internacional, en expresión de Stiglitz, op. cit. pag. 261).

Los países afectados por esta imposición de privatizar como condición para recibir fondos como ayuda al desarrollo (BM, USAID) o como renovación de endeudamiento (FMI) han sido no solo los denominados en-vías-de-desarrollo (especialmente de América Latina y África) sino también países que experimentaron crisis financieras prolongadas, como Argentina o México, más los países ex-comunistas.

Da una idea de lo importante del tema para los mencionados organismos el hecho de que la USAID estableció -entre otras- una central para centro América en San José (Costa Rica), que actúa (ba) 'de facto' como super-ministerio de economía de Costa Rica.

"Así pues, nos sentamos con el gobierno (de Costa Rica) y nos pusimos a diseñar un plan sobre la mejor forma de llevar a cabo la privatización de CODESA (un holding de empresas públicas) (.....) Finalmente, nos las arreglamos para que se aprobase una ley, la 69/55, que autorizaba la privatización de las empresas de CODESA" (relato de Kenet Lanza, Jefe de la Oficina de USAID en San José, a la autora del libro citado) (Martin, pág. 67).

Esta 'dirección del proceso privatizador, *in situ*' por parte de los organismos citados ha sido la tónica en todos los países en que han intervenido; y puede sorprender incluso por el nivel de detalle al que se ejerce:

"En 1998 Marruecos.....proyectos del Banco Mundial Una ONG había instruido concienzudamente a los habitantes de un pueblo en la cría de gallinas, actividad que las mujeres podían llevar a cabo sin descuidar sus labores más tradicionales. Originariamente, las mujeres compraban los polluelos de siete días a una empresa pública. Pero cuando visité el pueblo, el proyecto había fracasado.... : el FMI le había dicho al gobierno que no debía estar en el negocio de distribución de pollos, y entonces dejaron de venderlos. Un proveedor privado, en efecto, llegó para suministrar polluelos a la gente. La tasa de mortalidad de los pollos en las primeras semanas es elevada, y la empresa privada no estaba dispuesta a garantizar la oferta. Los pobladores no podían asumir el riesgo de comprar pollos que murieran en un porcentaje abultado. Y así fue como una industria naciente, destinada a cambiar las vidas de esos pobres campesinos, desapareció." (Stiglitz, op. cit., pág. 82-83).

Los organismos citados, imbuidos de un nada retórico sentido de misión privatizadora mundial (un fundamentalismo privatizador, en tanto que defendido con axiomas mas que con evidencia empírica sobre sus resultados) han aplicando a cualquier país las mismas fórmulas, sin preocuparse de las diferentes circunstancias y características de cada uno de ellos. Las privatizaciones de este tipo han sido tantas, en tantos países, y movilizandovolumenes de venta tales, que se ha generado una verdadera 'industria de la privatización', formada por las grandes consultoras y bancos internacionales; generalmente norteamericanos también. Miles de 'expertos en privatización' trabajando para los organismos anteriores o asesorando a los gobiernos de los países a los que se les está urgiendo a privatizar (Martin, cap. 5, 6; pág. 84-90)⁵⁷. Estos 'agentes expertos en

⁵⁶ En la práctica este poder de decisión lo comparte con los países europeos, nombrando los directores por turnos: si EEUU nombra el director para un mandato, el del siguiente mandato será nombrado por los socios europeos.

⁵⁷ Un consorcio de consultoras radicado en Washington y liderado por Price Waterhouse manifestó haber facturado como asesores de privatizaciones más de 50 millones de dólares en cinco años solo a la USAID.

privatizaciones'⁵⁸ vienen a sumarse a los propios organismos citados para configurar un potente e ideológicamente coherente complejo internacional aplicado con celo a promover las privatizaciones, presentándolas como exigencias inevitables y lógicas para la liberalización de la economía, la cual se presenta, a su vez, como único posible motor de progreso económico; tanto para países pobres como desarrollados.

Normalmente, los planes de privatización exigidos por USAID-FMI-BM no se limitan a las empresas públicas propiamente dichas (telecomunicaciones, bancos, industria, minería, electricidad, petroquímica, TV) sino que incluyen también servicios públicos como la educación básica y la sanidad. Junto con la privatización, en los *Structural Adjustment Programmes* (SAP) diseñados para cada país viene la exigencia de introducir o incrementar los precios de dichos servicios, debido a la obligación que se impone a los gobiernos de eliminar los subsidios públicos hasta entonces establecidos (comúnmente para servicios de sanidad, educación, agua, transporte y electricidad). En general, las medidas generan un incremento brusco en los precios, especialmente en servicios básicos hasta entonces subvencionados. Así, la educación primaria y secundaria y la asistencia sanitaria han dejado de ser gratuitas en diversos países de centro América y África. La parte más desfavorecida de esas poblaciones -amplios sectores, en sociedades ya de por sí 'menos desarrolladas' o simplemente empobrecidas- deja de tener acceso a lo que era una educación y una sanidad más o menos precaria y deficiente, y pasa a no tener acceso a ninguna al no poder pagar los nuevos precios.

Asimismo, los SAP conllevan como principio básico la exigencia de apertura del mercado financiero del país, de manera que los inversores extranjeros puedan adquirir cualquier empresa del mismo; en primer lugar las EP que se señalan para privatizar. Como consecuencia, éstas no han sido adquiridas en general por inversores locales sino por empresas privadas extranjeras, por grandes transnacionales.

El resultado final de poner en práctica el conjunto de medidas de privatización, liberalización y desregulación que conlleva el respectivo SAP es que se incrementa la desocupación; además de la subida de precios de los servicios básicos. De estas consecuencias FMI-BM-USAID hablan como de sacrificios a corto plazo, necesarios para que el país esté mejor en el futuro. Las refutaciones de que esto sea así son abundantes. Refiriéndose al desmantelamiento de los servicios públicos subvencionados (sanidad y educación sobre todo) y también a las restantes exigencias 'liberalizadoras' que acompañan las ayudas, un especialista en estos temas, Alberto Acosta, catedrático de la Universidad Central de Ecuador destaca el hecho de que “.. las políticas que impone el FMI en el mundo empobrecido jamás las aceptarían los países industrializados”⁵⁹;

⁵⁸ Las operaciones de privatización han sido un gran negocio especialmente para los bancos transnacionales que intervienen como agentes para la colocación de las acciones de las empresas privatizadas. Por esta gestión de intermediación cobran una comisión. A título de ejemplo, en el caso de la privatización de Telefónica España en 1996 la comisión cobrada por el grupo de bancos que intervino (encabezados por Morgan Stanley) fué de entre el 2,6 y el 3%, lo que aplicado al importe de la operación, unos 607.000 millones de pts. (3.648 millones de €) supuso una comisión de 16.996 millones de pts. (102,2 millones de €). Puede parecer una cifra exorbitante por efectuar, sin asumir riesgo alguno, la simple gestión de intermediación para vender unas acciones en Bolsa. Y muy probablemente lo sea.

⁵⁹ “(...)En suma, si se analizan las recetas del FMI no se encuentran motivos para el optimismo. Sus resultados, con alguna excepción facilitada más por condiciones externas favorables -o sea, a pesar del propio FMI-, no ha resuelto los problemas. Sin embargo, casi ningún gobierno latinoamericano puede imaginar su existencia sin el concurso del FMI y sus demás hermanos: BM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. Y si bien las políticas que impone el FMI en el mundo empobrecido jamás las aceptarían los países industrializados, parece que no se pueda escapar a su influencia. El FMI copa los titulares, incide en la vida política, sintetiza la cuestión económica. Sus modelos macroeconómicos, distantes de la realidad, monopolizan la reflexión académica.

especialmente el hecho de que la privatización en estos casos ha llegado a servicios básicos que en los países desarrollados no han sido privatizados: enseñanza y sanidad.

Un diagnóstico que Stiglitz ha argumentado ampliamente, con una visión de primera mano en su caso, pues durante años ha sido vicepresidente senior del BM:

“.. El FMI se limitaba a dar por sentado que los mercados surgen rápidamente para satisfacer cualquier necesidad, cuando en realidad muchas actividades estatales surgen porque los mercados *no son capaces* de proveer servicios esenciales. Los ejemplos abundan.

En Costa de Marfil la compañía telefónica fue privatizada, como es habitual, *antes* de establecer un marco regulatorio adecuado o un entorno competitivo. La empresa francesa que compró los activos estatales persuadió al Gobierno para que le concediera un monopolio, no solo sobre los servicios telefónicos existentes sino también sobre los nuevos servicios de telefonía móvil. La empresa privada subió tanto las tarifas que, por ejemplo, los estudiantes universitarios no podían acceder a Internet, algo esencial para impedir que la ya acusada desigualdad en el acceso digital entre ricos y pobres se acentúe aún más.” (Stiglitz, op. cit., pág. 84)

El ya citado Brendan Martin, después de repasar las empresas privatizadas de diversos países que fueron compradas por grandes transnacionales como PepsiCo, Unilever, Siemens, Fiat, Volkswagen, Mercedes y Renault, señala que “ Las compañías extranjeras han sido acusadas de comprar solo las mejores empresas (que se privatizaban), y además a precio de saldo. En una transacción particularmente discutible, la compañía norteamericana General Electric adquirió el 50% de la compañía húngara Tungsram, que tenía el 8 por ciento del mercado mundial de bombillas, por tan solo 150 millones de \$; y ello además con el riesgo de la operación cubierto con un seguro a cargo de la propia USAID”. Y concluye el autor: “Para los EE UU y otros países líderes del Norte, el abrir oportunidades de inversión para ‘sus’ transnacionales como PepsiCo es un objetivo básico por el que promueven las privatizaciones” (en los países dependientes de su ayuda económica o sus préstamos). (Martin, 99).

*Exigir privatizaciones para que funcione el ‘libre mercado de empresas
(market for corporate control)’*

El caso antes referido de EDF (las presiones internacionales sobre los sucesivos gobiernos franceses para que la pongan en venta) puede servir de ejemplo de un nuevo fenómeno asociado a la globalización y a la doctrina liberalista: ‘privatizar para permitir el mercado por el control de las empresas’. La presión externa para que una EP sea privatizada no se argumenta en estos casos en términos de que eso hará aumentar la competencia en el sector al que pertenece, sino que la privatización –o mejor dicho, la puesta en venta de la empresa- es exigida para que así empresas o grupos financieros –generalmente transnacionales- puedan optar a comprar la empresa en cuestión. Y se argumenta que eso es bueno, porque la existencia de un libre mercado de (control sobre las) empresas permite que cuando una empresa es poco rentable porque no está adecuadamente gestionada un inversor externo pueda percibir este hecho, comprarla, y mejorar su

El FMI y sus aliados imponen recortes fiscales sin considerar la existencia de contextos recesivos, que se agudizan aún más. Procuran una apertura acelerada de los países subdesarrollados mientras los países ricos, expertos en prácticas proteccionistas, se aprovechan de los mercados desprotegidos. Impulsan la liberalización de los flujos de capital en economías frágiles, aún cuando se ha comprobado que dicha medida produce más inestabilidad y no más crecimiento. Presionan por la aprobación atropellada de leyes o por la eliminación de aquellos cuerpos legales que pueden serles inconvenientes -véase la derogación de la ley de Subversión Económica en Argentina, que penalizaba el fraude y los delitos financieros, con lo que se instauraría la impunidad-, normalmente en temas que demandarían largos procesos de discusión y la búsqueda de consensos, o chantajean con exigencias crecientes a los países sumergidos en crisis profundas, sin considerar la estabilidad democrática. Sus recetas, asumiendo la reflexión del propio Stiglitz, configuran ‘un puro ejercicio del poder’ (...)” (Alberto Acosta, La Vanguardia, 25-8-2002, suplemento Dinero, pág. 5) (Adendum: el profesor Acosta fue nombrado Ministro de Energía y Minas de Ecuador el 15-01-2007 por el recién elegido presidente Correa).

rentabilidad; o sea, realizar unos beneficios que estaban latentes⁶⁰. El incentivo para el comprador sería, por supuesto, el apropiarse así de dichos beneficios latentes.

Como razonamiento teórico es bien conocido: forma parte de la teoría económica estándar sobre la empresa. La contrastación de esta teoría con la realidad es, sin embargo escasa. En parte por dificultades obvias: siempre es difícil averiguar -para un observador externo-, cuando una empresa compra a otra, porqué lo hace: las posibles razones de la compra son múltiples y suelen ir mezcladas⁶¹. Además, respecto a las presiones para que se pongan en venta EP, los casos observables a nivel internacional se parecen más bien al ejemplo de EDF: generalmente no se observan indicios que permitan suponer que la empresa esté desaprovechando oportunidades de rentabilidad (*underperformance*), ni que existan, por tanto, claros beneficios latentes a realizar. La presión para que sea puesta en venta parece explicarse mejor por estrategias de dominio o concentración internacional de las posibles empresas compradoras, o por decisiones estratégicas de grupos inversores por hacerse con el control de un mercado local. (ver más adelante, *Contribución a la concentración monopolística internacional*)

Objetivos declarados, que efectivamente se confirman

Objetivo recaudatorio y privatización de beneficios

De forma simultánea a las motivaciones anteriores, desde una perspectiva amplia (en cuanto a países y periodos), para una parte importante de las operaciones de privatización -las de las grandes EP, en general rentables- lo ocurrido puede describirse como 1) la adquisición por parte de grandes inversores privados⁶² de ‘negocios seguros’ (con una demanda asegurada -telefonía, electricidad, gas, petroquímica-, lo que significa generación segura de beneficios; inmediatos o a medio y largo plazo), además de 2) la adquisición del posible control (dominio, poder económico) sobre una gran empresa ya en funcionamiento.

Veamos el caso de España, bastante similar en esta faceta al de muchos otros países: La hipótesis explicativa de que los gobiernos en general privatizan para acabar con la gestión con pérdidas de las EP, y, en definitiva, para aumentar la eficiencia económica de esas empresas y la competitividad de la economía, no explica el grueso de las privatizaciones llevadas a cabo en España. Tanto si tomamos como indicador el valor añadido como los resultados (positivos o negativos), la parte mas 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 a finales de 2001 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 privatizadas⁶³. Pero la realidad es que el peso del sector público

⁶⁰ Ver, por ejemplo, Aylen, 1999, pp. 170-185.

⁶¹ Por ejemplo, una de las razones más frecuentemente observadas en empresas que compran a otras es la de crecer, ganar peso específico, entrar directamente en el mercado de un nuevo país, diversificarse; ganar cuota de mercado global, en una palabra.

⁶² Generalmente grandes empresas e ‘inversores institucionales’: Fondos de Inversión, Fondos de Pensiones, Bancos y Cajas de Ahorros, principalmente.

⁶³ 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

empresarial en la economía ha disminuido de forma notable (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.

Desde una perspectiva internacional el cuadro de las principales privatizaciones es similar. El objetivo recaudatorio aparece como dominante⁶⁴. Con relación a estas privatizaciones de grandes EPs en la prensa se han aplicado expresiones como “venta de las joyas de la corona (o de la república, depende del país)”; aunque, bien mirado, tales expresiones no son del todo adecuadas, en la medida en que las joyas no producen rendimiento alguno, mientras que las acciones de empresas públicas con historial de alta rentabilidad (como las arriba mencionadas; o las de otros países, como Elf, British Telecom, Deutsche Telekom, o el ENI por citar algunos ejemplos) además de representar ‘valores seguros’ producen un rendimiento financiero continuado. En definitiva, la venta de las acciones de estas grandes EP rentables ha permitido obtener fondos para reducir el *déficit corriente*⁶⁵ y el *endeudamiento público* del año en que se realiza la operación, pero, en contrapartida, tales ventas han implicado, lógicamente, la renuncia a unos ingresos futuros para el Estado.

En la mayor parte de países, previo a la privatización de las grandes EP de alta rentabilidad (o de claras posibilidades al respecto: servicios públicos) han confluído en cualquier caso al menos dos objetivos que van en la misma dirección:

- 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, además, pasamos a tener en cuenta en el escenario anterior la realidad de la actuación de los grupos inversores como grupos de presión (o ‘lobbies’), puede deducirse que la confluencia de objetivos de compradores y vendedores mencionada es probable que venga acompañada 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 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 desmonopolización. 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 (Cámaras de Comercio) como de las grandes empresas privadas, y del mundo académico; todo ello potenciado con los correspondientes reflejos de cada una de estas voces en los medios de comunicación.

viabilidad económica pero no como empresas independientes sino dentro de un grupo internacional- (De la Dehesa, 1993, pág.133-134).

⁶⁴ Bartolotti, Fantini & Siniscalco (2003)

⁶⁵ A través del mecanismo contable de las plusvalías obtenidas en las operaciones; (Vergés, 1998, pág. 224)

En el caso de España, ¿se ha sumado al objetivo financiero ‘2)’ 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. La respuesta afirmativa significaría que las presiones -y la posible ‘cesión’ por parte de los agentes gubernamentales- se referirán principalmente: 1) a que se fijó o aceptó desde el gobierno un precio artificialmente bajo para la compra-venta; o 2) a adjudicar a tal grupo inversor ‘amigo’ la empresa (si se trata de una venta directa) o un paquete de acciones de ésta suficiente como para permitir al grupo inversor controlarla (tener el dominio sobre ella); y/o 3) nombrar como Director General de la EP, inmediatamente antes de la privatización, una determinada persona afín al (o ‘del agrado’ del) grupo económico que va a comprar tal EP⁶⁶.

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 se han hecho justamente a consecuencia de la *idea* o creencia política de que para desmonopolizar o liberalizar es necesario privatizar la empresa pública existente hasta ese momento en el sector. Una idea política que no sólo sustentan el FMI & BM sino otras instancias internacionales, como la Comisión Europea, como ya hemos visto.

Esta idea política (ideología) que asocia mecánicamente la presencia de propiedad pública a la ausencia de competencia en el sector (y viceversa) la vemos aplicada sobre todo a los sectores de electricidad, gas, y ferrocarril. Las respectivas propuestas /exigencias de privatización vienen, eso sí, acompañadas de la de *crear* la competencia en el sector. En determinadas actividades eso es efectivamente posible (eliminar el monopolio del tabaco, de la TV -excepto en la red de transmisores-, o del alcohol); pero en otros no es posible técnicamente (actividades con características de monopolio natural o que presenten economías de coordinación). Sin embargo, incluso en estos últimos casos las propuestas /exigencias referidas incluyen la de establecer, crear o inventar un mercado, que en la práctica resulta inevitablemente artificial. En otros términos, la *idea* ‘privatizar-para-liberalizar’ viene acompañada de otra *idea* o *creencia*: la de que la competencia es buena de por sí, por lo que si se *crea*, aunque sea de forma artificial, ello mejorará la eficiencia de las empresas productoras implicadas; y que, como resultado, éstas acabaran reduciendo sus precios a los consumidores/usuarios ⁶⁷. Se trata de uno de los aspectos del fundamentalismo del mercado señalado por Stiglitz. Porque resulta evidente lo artificioso de esos *nuevos mercados diseñados*, y la naturaleza de los fracasos que han producido (ferrocarriles en Gran Bretaña; electricidad en EE UU, en Gran Bretaña y en Italia, p.e.).

Pero las dos *ideas/creencias* siguen siendo mantenidas por los organismos internacionales y por muchos gobiernos del ‘primer mundo’ a pesar de las evidencias señaladas. Y, de forma especial, esas ideas/ creencias son defendidas de hecho por la actuación acrítica de los organismos de *defensa de la competencia* ⁶⁸, estatales, de la UE,

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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

o mundiales (OMC), cuya creación ha sido precisamente empujada en estos últimos años por la marea de la doctrina económica dominante.

Privatizar para no asumir como gasto público las nuevas inversiones necesarias para cubrir la demanda de servicios públicos.

Este objetivo ya hemos visto que es uno de los que se suele presentar en apoyo o como justificación de los programas de privatización. Supone que las EPs existentes que no presentan problemas de viabilidad y tienen un futuro económico claro, o bien están sujetas a una dinámica de expansión para asegurar su competitividad a escala internacional, o bien su viabilidad futura requiere de una reestructuración modernizadora a gran escala. Y que, tanto en un caso como en otro (expansión y reestructuración), esas EPs requieren aportaciones de capital para financiar sus necesidades en cuanto a nuevas inversiones. De acuerdo con este argumento, la privatización de esas EP tendría como objetivo el 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.

Este objetivo, sin embargo, no parece explicar muchos casos de privatización. Veamos, como ejemplo, el caso de España: De las dos situaciones señaladas (expansión, y reestructuración/modernización), la primera 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, su crecimiento tanto en el mercado nacional como en cuanto a inversiones y presencia internacional ha sido muy importante en los últimos 10 años como EP, como hemos visto antes. Ahora bien, en los tres casos comentados, y según las cuentas de estas empresas, en los últimos 12 años anteriores a su privatización el Estado no ha tenido que efectuar aportación de capital alguna. La financiación de las grandes inversiones que su expansión les ha exigido la han llevado a cabo con recursos propios, sin aportaciones de capital, es decir, con la reinversión de parte de sus propios beneficios. Su alta rentabilidad les ha permitido generar unos 'cash flow' proporcionalmente muy importantes que les ha dado una enorme capacidad de autofinanciación. En suma, que sus nuevas inversiones han sido totalmente financiadas con sus propios excedentes.

Por lo que respecta a situaciones del segundo tipo -EP viables pero necesitadas de una reestructuración y/o de modernización tecnológica-, a grandes rasgos hemos de suponer que la mayoría de las privatizaciones mediante venta directa (cuadro 1) entrarían en este apartado (pues de no haber presentado viabilidad en el sentido indicado, 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)* e *Iberia*. En principio, la estrategia gubernamental no ha sido la misma. Los únicos casos claros de privatizaciones que pueda decirse que han liberado al Estado del compromiso de nuevas aportaciones de capital en EP son los de *Seat* (1986) y *Enasa* (1991); (y, por supuesto, los de otros casos de EP mucho menos importantes, que no hemos comentado aquí, y que figuran en el cuadro 1). Aunque hay que destacar que han sido claramente superiores las nuevas inversiones para reestructuración/modernización de las que sí se ha hecho cargo el Estado antes de privatizar otras empresas, destacando, con mucho, en ese sentido el caso de *CSI*, y, en mucha menor medida, el de *Iberia* (Vergés, 1999, pág.).

Sin embargo, si reformulamos el objetivo refiriéndolo a las necesidades de capital para *infraestructuras en servicios públicos*, entonces sí que explica numerosos casos de privatizaciones de envergadura en países no desarrollados, menos desarrollados, o con desequilibrios de desarrollo. Y ello referido a servicios -hasta entonces bajo

suministro/gestión pública- como los de suministro de agua, generación y transporte de electricidad, infraestructura de telefonía e infraestructuras de transporte. Imagínese la situación: la capacidad existente de suministro del servicio es insuficiente, por lo que deja sin satisfacer una parte importante de la demanda o de las necesidades. Y ello debido a que se lleva años sin invertir en infraestructuras de suministro o de producción. En el país existe un consenso nacional bastante amplio en que debería ampliarse en gran escala la oferta del servicio, pero eso significa unas inversiones que, como nueva inversión pública, el gobierno no está dispuesto a hacer; o considera que no puede hacer. Y se decanta el gobierno entonces por la solución de que sea el capital privado el que efectúe esas inversiones. Para lo cual considera que tiene que privatizar la/s EP existente/s en ese sector. El caso del suministro de agua en países empobrecidos es tristemente paradigmático al respecto⁶⁹; y el del sector eléctrico en un país con desequilibrios de desarrollo, México, es un ejemplo notable por su envergadura⁷⁰.

En estos casos los gobiernos tienden a pensar, más concretamente, en la inversión privada *extranjera* (especialmente en el caso de países con déficits presupuestarios endémicos). Preferentemente se espera atraer empresas transnacionales del mismo sector (de agua, de electricidad, de telecomunicaciones, etc.). En este punto se observa que a la motivación financiera básica del gobierno se le añade la de ‘privatizar, como una manera de atraer inversión extranjera’ para el país; con todo lo que se espera usualmente de ello: aportación de nuevas tecnologías, nuevas formas de gestión, nuevos (más altos) estándares de calidad/eficacia del servicio, ... etc.

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? Observar una mejora de los indicadores de eficiencia, por ejemplo en costes –al tiempo que se han mantenido los niveles anteriores de eficacia/calidad- 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 posibles repercusiones negativas de la privatización.

Los estudios empíricos sobre los resultados y consecuencias de las privatizaciones son ya bastante numerosos. Pero analizar tal evidencia empírica requiere bastante espacio, por lo que se deja para un documento aparte ⁷¹.

⁶⁹ Un análisis -desde la perspectiva liberal del The Economist- puede verse en “A survey of water” July 19th 2003

⁷⁰ Juan J. Aznárez, “México echa chispas” , *El País*, 1-9-2002, Supl. Negocios, pág. 12.

⁷¹ Vergés, J. “Resultados y consecuencias de las privatizaciones”, <http://webs2002/jverges/pdf GEP&R/>

Bibliografía citada

- 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. & 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.
- Celma, J. y Vergés, J. (1993) "Las privatizaciones en Gran Bretaña", en: *Las privatizaciones de empresas*, Vergés, J. (Ed).
- Comin, F. / Martín, P. (1993) "La privatización de empresas públicas en España", *Harvard 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.
- 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 previas 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.
- 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
- 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
- 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
- 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. (ed.), (1993), *Las privatizaciones de empresas*, Barcelona, Gestión 2000.
- 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.
- 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 od 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.