

# LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA, «LA NUEVA DESAMORTIZACION»

Alvaro CUERVO

**E**N todos los países, independientemente del sistema político, partido en el Gobierno y grado de desarrollo, se asiste a un retroceso de la intervención directa del Estado en la actividad económica. Ha caído el optimismo universal acerca del papel del Estado. Por ello, la privatización es la nueva estrategia a desarrollar en el sector público empresarial, que aparece como una nueva desamortización o puesta en disposición de venta de los bienes de las «manos muertas», en este caso el Estado.

La privatización comprende un conjunto de decisiones, que van más allá de la mera transferencia de la propiedad o el control de actividades públicas al sector privado de la economía. El proceso de privatización abarca cuatro tipos de actividades: *a)* desregulación o liberalización del sistema económico; *b)* transferencia de propiedad de activos (acciones, bienes, etc.); *c)* fomento de la prestación privada de bienes y servicios públicos, y *d)* evaluación y gestión privada de las empresas y entidades públicas.

*La desregulación*, o eliminación de trabas que impiden o dificultan la competencia, es, sin duda, una condición necesaria en todo proceso de privatización, y más aún en España, cuya economía reglamentada reduce la eficiencia del aparato productivo y la capacidad de adaptación al cambio tecnológico. Con la

desregulación se posibilita la competencia en un conjunto de actividades que gozaban de una situación de monopolio o con barreras de entrada muy elevadas. El cambio tecnológico está motivando que se haga urgente revisar la caracterización del monopolio natural que posee el suministrador de muchos servicios y productos. Así, no es de extrañar que el proceso privatizador se iniciase, en 1968, en Estados Unidos, dentro del sector de telecomunicaciones, al autorizar la instalación y conexión de equipos y dispositivos telefónicos no suministrados por el *carrier*, siempre que fueran compatibles con la red. En la actualidad se ha extendido al sector bancario (1975), los transportes, etc.

*La transferencia de propiedad o control* del sector público al sector privado constituye la segunda forma de privatización. Aquí habría que incluir las decisiones de venta de participaciones en empresas, que exceden las necesidades de control, venta de activos no necesarios (inmobiliarios) y de actividades secundarias de las empresas, ventas de empresas consideradas no estratégicas para el sector público empresarial, etc. Dicha transferencia se puede hacer de dos formas: de una manera silenciosa y vergonzante, cuando el proceso de transferencia de propiedad pública al sector privado se realiza sin publicidad, dando la sensación de hacer algo que no se desea ni

se quiere que sea conocido y que se denomina, eufemísticamente, «racionalización» o «redimensionamiento» (emisión de obligaciones convertibles, venta de paquetes de acciones de empresas públicas en Bolsa, etc.), o, por el contrario, se asume de forma abierta, mediante el desarrollo de una estrategia global de venta de propiedades y empresas del sector público al sector privado de la economía.

*El fomento de la prestación privada de bienes y servicios públicos* es una alternativa de privatización que supone una revisión del Estado del Bienestar, al facilitar que un conjunto amplio de servicios públicos sean ofertados por el sector privado. Este movimiento está originado por la crisis que amenaza al Estado del Bienestar en su papel asistencial; crisis de legitimación, motivada por la frustración de las expectativas originadas por la desatención de las crecientes demandas sociales. Las ineficiencias en la provisión de ciertos servicios hacen que se haya planteado la sustitución del sector público por el privado en el campo de las pensiones, transporte, educación, salud, etc. En síntesis, un proyecto de privatización del Estado (1).

*La gestión privada de la empresa pública* consiste en la equiparación plena del marco jurídico, los criterios de evaluación —beneficios— y los sistemas de control de este tipo de empresas con los de la privada. Dicha idea surgió en Europa con el Informe Nora (1967), actualizado con el Informe al Senado Francés (1978), el Informe Nedo (1976) en el Reino Unido y la respuesta oficial del Gobierno británico en el Libro Blanco de 1978. Todos los estudios mencionados reflejan una preocupa-

ción por la eficiencia, defienden el empleo del beneficio como criterio de evaluación de la gestión, y del mercado como asignador de recursos. Es decir, plena identidad con el funcionamiento, control y evaluación de las empresas privadas.

## I. JUSTIFICACION DE LA PRIVATIZACION

Las razones que explican los procesos de privatización son de tres tipos (2): financieras, económicas y políticas; si bien en la práctica no suelen presentar una clara diferenciación.

### 1. Razones financieras o de «caja»

Las necesidades de «caja» de las Administraciones Públicas explican, en parte, el proceso de privatización. El déficit de las Administraciones Públicas en muchos países se ha duplicado o triplicado en los últimos años. Este déficit se debe, en la mayoría de las naciones de Europa occidental, al aumento de las transferencias corrientes y de capital a las empresas públicas; y originan, a su vez, el crecimiento del endeudamiento neto de las Administraciones Públicas. En el caso español, recordamos que, en el período 1983-1985, el volumen anual de transferencias del Estado a las empresas públicas ha sido de 700.000 millones. En el presupuesto de 1986 las transferencias previstas están próximas a los 600.000 millones, lo que equivale al 8 por 100 del presupuesto y al 1,8 por 100 del PIB. Estas cifras hacen que muchos

se pregunten si los déficits de las empresas públicas son causa o efecto de la continuidad de la crisis.

Por ello, cuando las políticas de estabilización del FMI presionan para deducir gasto y déficit público, los fondos a conceder a las empresas se resienten. Ello explica que las «Agencias» de préstamos de carácter multilateral y bilateral (FMI, BIRD, USAID, CIDA, ADB, IFC, etcétera) desarrollen un activo papel de asesoramiento, asistencia técnica y participación en los procesos de privatización de los países en desarrollo (3).

La privatización proporciona una entrada puntual de recursos y reduce las necesidades futuras de financiación pública. Este último aspecto es muy importante en las empresas situadas en sectores de fuerte crecimiento o con alta probabilidad de déficit futuros. En este caso, la privatización va a concentrarse en los activos o empresas que presentan mayor facilidad de venta, por cotizar en Bolsa o por sus tasas de rentabilidad, lo que hace posible una fácil privatización.

### 2. Razones económicas

La privatización se concibe como un medio para mejorar la eficiencia asignativa y organizativa y facilitar la adaptación de las empresas al nuevo entorno económico.

La eficiencia asignativa (máxima cuando el precio de un producto o servicio refleja el coste marginal de producción) depende del nivel de competencia del mercado, no de la propiedad del capital. Por ello, no cabe defen-

der por principio una menor (o mayor) eficiencia asignativa de la empresa pública frente a la privada. En cambio, sí es razonable suponer que la protección legal que defiende a muchas empresas públicas de la competencia favorece la ineficacia. Quiere esto decir que si se desea reafirmar la soberanía del consumidor y sus posibilidades de elección, reducir costes y, en última instancia, incrementar la eficiencia económica, la privatización debe primar la aplicación de medidas desreguladoras, que reduzcan el poder monopólico de algunas empresas públicas. La mera transferencia de la titularidad del capital no es suficiente; puede incluso convertirse en una decisión contraproducente si no se completa con políticas liberalizadoras.

Los esfuerzos privatizadores deben, entonces, dirigirse hacia aquellos sectores donde la competencia actual es más débil: electricidad, telecomunicaciones, transporte, correos, etc. (4), siempre y cuando vayan acompañados por medidas de desregulación (como en el caso de British Telecom) (5). Cuando el monopolio sea inevitable, habrá que sopesar si interesa mantenerlo en el sector público o traspasarlo al privado, ya que es de prever que, en este último caso, se tratará de explotar más su poder (*vid.* apartado III.1).

La eficiencia está relacionada también con la baja utilización de los recursos (eficiencia organizativa). Se presume que la empresa pública tiene mayores costes unitarios que la privada, explicables, precisamente, por la existencia de ineficiencias —X (o recursos laxos) en la utilización de capital y trabajo, la secuencia temporal de la inversión efectiva, de las negociaciones,

el flujo de información y los procedimientos heurísticos (6).

El origen de esta conducta puede radicar en la estructura de derechos de propiedad. La empresa pública está a salvo de ventas. Sus propietarios últimos, el electorado, no pueden vender sus títulos con facilidad. Por ello, los directivos públicos carecen de estímulo para minimizar costes. Y, también por la misma razón, el simple anuncio de una posible privatización constituye una acicate para mejorar la estructura de costes (como en el caso de British Airways, 1985).

Los factores internos son, sin duda, más importantes que los asignativos propiamente dichos. En cualquier caso, habría que analizar las diferentes tasas de eficiencia entre empresas públicas y privadas y las causas de las mismas, como la estructura de mercado y el tipo de propiedad. Los estudios empíricos realizados hasta la fecha (en su mayoría en servicios públicos) confirman que «existe alguna evidencia de que la competencia reduce los costes de la empresa pública y la regulación incrementa los costes de la privada. No hay una indicación general de que en los mismos sectores las empresas privadas sean más eficientes que las públicas» (7). La determinación de la eficiencia comparativa es un tema clave en la selección de empresas y sectores a privatizar.

### **3. Razones políticas**

En los últimos años asistimos a una creciente reivindicación de la iniciativa y la propiedad privada. Gobiernos de distinto signo político proclaman que libertad y eficiencia son ideas clave de

su gestión. Este planteamiento destaca los valores del individualismo, en un marco de propiedad privada, mercado libre y acción limitada del Gobierno. El mejor gobierno es el menor. La respuesta del mercado a la elección y preferencias del individuo será mejor y más ajustada que la que emane del proceso político. Se quiere ampliar la base de la propiedad y crear una clase de propietarios, con los consiguientes cambios en el comportamiento político. Así, dentro de esta lógica se habla de manifiesto capitalista, devolución republicana (en Francia) o capitalismo universal. Qué duda cabe que la creación, con el proceso de privatización en el Reino Unido, de 3.000.000 de accionistas y 850.000 nuevos propietarios de viviendas sociales (anteriormente alquiladas), ha supuesto la aparición de un segmento social que puede verse impelido a variar sus pautas políticas.

La conjunción de los tres tipos de razones mencionadas ha dado origen a dos formas extremas de presentación de los procesos de privatización:

1) Como parte de la cruzada anti-Estado, y así se habla del «fin de los dinosaurios» y de la desaparición de los «fósiles». El paradigma de esta variante es el proceso emprendido por el Gobierno británico de Margaret Thatcher.

2) Como instrumento para solucionar problemas puntuales de determinadas empresas o de búsqueda de caja. Los gobiernos, en este último caso, la desarrollan de forma silenciosa, cuasi vergonzante, sin la necesaria publicidad y transparencia.

En ambas alternativas es necesario que el proceso privatiza-

dor parta de un análisis económico y del diseño de una estrategia empresarial que defina lo que se quiere que sea la empresa pública, que haga posible su valoración como instrumento de la política económica.

## **II. COMENTARIOS A LA EXPERIENCIA DE PRIVATIZACION (8)**

Uno de los países pioneros en emprender medidas privatizadoras ha sido el Reino Unido. Bajo la idea de que el sector público empresarial es ineficiente y una amenaza para las libertades, y con el fin de crear una democracia de propietarios de empresas, los dos gobiernos Thatcher han actuado en varios frentes: venta de empresas y activos; subcontratación de actividades de producción de bienes y servicios (limpieza, y *catering* en hospitales, áreas de servicio en autopistas, etc.) y desregulación, como la extensión limitada de la competencia en el transporte aéreo, el servicio de correos y la producción de energía eléctrica. A lo que hay que añadir la venta de terrenos e inmuebles pertenecientes a las corporaciones locales.

El gobierno británico ha desarrollado un programa de venta de empresas y activos, con el que espera obtener 10.000 millones de libras (de los que han conseguido 8.000). En el curso de los próximos tres años pretende lograr 15.000 millones de libras (3,2 billones de pesetas). Basta recordar las empresas más significativas que han sido privatizadas en los últimos años. British Petroleum, British Aerospace, Cable & Wireless, National Freight Co., Britoil, Associa-

ted British Ports, Sealink, Jaguar, British Telecom, British Technology, etc. Después de un parón, en los últimos meses de 1985, el plan se está acelerando con la venta de British Gaz, siete aeropuertos (entre ellos Heathrow), Rolls Royce, British Airways, diez administraciones locales de captación y distribución de agua, British Leyland, y la Confederación de Cajas de Ahorros (Trusts Savings Bank).

La valoración que hace el gobierno de la privatización es positiva: se han desmantelado monopolios y las empresas han mejorado su cifra de negocios y reducido sus costes, mejorando la calidad de los servicios prestados. Asimismo, se ha fomentado la competencia y creado una base más amplia de accionistas, ensanchando el mercado de capitales. La oposición laborista señala, por el contrario, que monopolios privados han sustituido a los públicos; la prestación de un servicio público con criterios mercantiles puede ser deficiente; y, por último, que la ampliación de la base de accionistas será transitoria, por lo que las acciones pronto se concentrarán en unas pocas personas y empresas.

Dentro de la misma línea ideológica, conservadora y liberal, el gobierno japonés ha privatizado dos monopolios: Nippon Telegraph and Telephone y proyecta hacer lo propio con Japan National Railways, previa división de la misma en varias empresas. En Estados Unidos, aunque el peso del sector público empresarial era reducido, se ha planteado la venta de Landsat y la empresa ferroviaria Consolidate Rail Co. al sector privado. El presupuesto aprobado incluye la privatización de varios yacimientos petroleros, aeropuer-

tos federales, cinco compañías de electricidad, etc. El gobierno belga ha presentado un plan para desnacionalizar la Cía. Aérea Sabena (venta de parte del 53 por 100 que aún tiene en cartera). El gobierno alemán ha reducido la participación en el *holding* VEBA, lleva a cabo la disminución de su participación en Volkswagen (del 21 al 14 por 100), Prakla-Seismos (gas y petróleo, del 100 al 51 por 100), el *holding* Versnigte Industria Unternelhemungen AG (oferta del 25 por 100 capital); la venta del 25 por 100 de Lufthansa (con lo que la participación pública queda reducida al 55 por 100) cuenta con una fuerte oposición, etc. En síntesis, un plan para enajenar las participaciones que excedan las necesidades de control, y por el que se espera ingresar 460 millones de marcos en 1986 y 1.540 millones de marcos en 1987.

El nuevo gobierno francés se ha encontrado con un tenue proceso de privatización, que había iniciado el gobierno socialista con la venta de filiales y la emisión de obligaciones convertibles y «certificados de inversión» privilegiados (sin voto, con diviendo mínimo garantizado); y con un balance muy mejorado de las empresas nacionalizadas en 1982. El Gobierno que surgió en las elecciones legislativas del 16 de marzo pasado centró su nueva política económica en la privatización (*dénationalisation*) y la desreglamentación. El día 9 de abril se aprobaba un proyecto de ley que autorizaba al gobierno a tomar diversas medidas de orden económico, entre las que se incluyen la privatización, que va a poder realizarse por decreto. El gobierno espera obtener 40.000 millones de francos (800.000 millones de pese-

tas) el año próximo, gracias a la venta de acciones de empresas nacionalizadas. Con este propósito, ha publicado una lista exhaustiva de las sociedades que pasarán al sector privado durante los cinco próximos años, en los que «se transferirá del sector público al sector privado, a más tardar el 1 de marzo de 1991, la propiedad de las participaciones mayoritarias que el Estado posee directa o indirectamente en las empresas que figuran en la lista anexa a la presente ley». En total, son 65 empresas las que se citan, distribuidas en tres apartados, a saber:

— Diez empresas de sectores de la comunicación y de la industria (Agencia Havas, Saint-Gobain, Bull, Compagnie Générale d'Electricité, Compagnie Générale de Constructions Telephoniques, Pechiney, Rhone Poulenc, Matra, Elf Aquitaine, Thomson).

— Tres sociedades de seguros.

— Cuarenta y dos bancos y compañías financieras (BNP, Société Générale, Credit Lyonnais, CCF, y otras).

El gobierno está encontrando problemas en la elección de las primeras empresas a privatizar. Para ello ha formado una comisión de «sabios», que se encargará de evaluar las empresas y asegurar la transparencia de las operaciones. En el proyecto de privatización se mantiene el principio de crear acciones preferenciales (*Golden Shares*). Con ellas el Estado se reserva la potestad durante cinco años de vetar el control de una empresa por cualquier otro grupo, cuando incida sobre los intereses nacionales. Este plan está afectado por la reacción del Pre-

sidente Mitterand, que se opone a firmar cualquier decreto que privatice empresas que estuvieran bajo el control del Estado antes de su mandato, y por la capacidad de absorción del mercado de capital francés, dado que se pretende limitar la inversión extranjera al 20 por 100 del capital de la sociedad.

Los gobiernos socialistas y socialdemócratas también han iniciado procesos de privatización. Así, en Italia, en 1983, se creó en el IRI un Comité de Enajenación, que ha vendido participaciones minoritarias, inmuebles, la finca agrícola Maccarese, S. Giorgio Elettrodomestici, el grupo alimentario SME (con problemas en el proceso) y Swet Mark. Entre 1983-85 los ingresos por las ventas se acercaron a 400.000 millones de pesetas. Ha sido programada la venta de paquetes de acciones de SIP, la Sociedad de Autopistas y Alitalia. Igualmente, en el sector público financiero, se han emprendido enajenaciones parciales del Banco de Roma (13 por 100; el 88 por 100 pertenecía al IRI), el Banco Comercial Italiano (87,8 por 100 IRI; primera fase, venta del 11 por 100, segunda fase, venta 12 por 100) y el Banco Nazionale del Lavoro (85,7 por 100 del Tesoro, venta de un 25 por 100). Por su parte, el propio Banco de Roma vendió su participación en el Banco Centro Sud de Nápoles (74 por 100) al Citicorp of America. En este año esperan obtener más de 300.000 millones de pesetas. La venta de muchas empresas viene limitada por el mantenimiento del control por el Estado.

En España «no tenemos una voluntad política de privatizar». No es un tema ideológico, como en algunos países, sino que se trata de racionalizar y de re-

dimensionar. Con esa filosofía se han vendido Textil Tarazona, Secoinsa (Telefónica Fujitsu), Entursa, Marsans, SKF, SEAT y otras de menor dimensión en el sector alimentario: Cabsa, Igfisa, La Luz, Agramar. En proceso de venta están Enasa, empresas del sector de bienes de equipo, acciones de Endesa, etcétera; mientras que en el futuro se proyecta hacer lo mismo con Hilaturas Gossypium, Intel horce, Hytasa, Imepiel, Remasa, Aldeasa y Mercosa, entre otras.

Se ha procedido al cierre, o a la liquidación, de Soler Almirall, Potasas de Navarra, Ifasa, Alitec, Acuasur, Aznarte, Noratlántica, Saphico, Cogasa, Toagru. En el INH se ha liquidado Aplesa y Agulesa; absorbido Petroliber por EMP y fusionado Paular, Alcudia y Calatrava. En la DGPE se encuentran en liquidación Cinespaña, Viajes ITA, Vasco-Montañesa, y se procede a la venta de las últimas empresas de Rumasa.

En los países en desarrollo, tres fuerzas inciden sobre el proceso de privatización. En primer lugar conviene citar el entusiasmo de las agencias internacionales (Banco Mundial, FMI, IFC, etc.) en favor de las privatizaciones, aun cuando en muchos casos éstas no mejoran la competencia, al convertirse dichas empresas en monopolios privados; en segundo lugar está el desencanto a que ha conducido la creación de muchas empresas públicas en los primeros años de la independencia de algunas naciones. Se veía en la burocracia el símbolo de la madurez política (el poder de la metrópolis estaba representada por ella), mientras que la empresa privada constituía un incremento de la explotación; ello facilitó la creación de empresas públicas en las na-

ciones jóvenes que acabaron siendo focos de privilegios e ineficiencias. En tercer lugar, el proceso está motivado por la empresa privada que, si bien en un primer momento acepta la intervención del Estado, cuando ha alcanzado un cierto grado de desarrollo económico le pide a aquél un papel subsidiario; dado que le afectan las ineficiencias de la empresa pública, al incidir sobre los precios de ciertos *inputs*.

Países como Brasil, Chile, Turquía, Filipinas y Zaire, tienen planes de privatización. Chile lleva a cabo un fuerte proceso de reprivatización. Del *holding* Corfo, que en 1973 tenía 572 empresas, el gobierno militar privatizó 259 anteriormente expropiadas y vendió su participación en 13 empresas y 17 bancos. Actualmente, sólo dos bancos y 31 empresas permanecen bajo control estatal. Brasil ha eliminado corporaciones (Institutos Brasileiro del Café, del Azúcar y del Turismo) y ha presentado una lista de 77 candidatas a la privatización, fusión o cierre; así como un plan de venta de paquetes minoritarios de Petrobras, Telebras, Embruer y Petroquisa.

Turquía ha desarrollado un plan de privatización para la compañía aérea Turkish Airlines, industria de fertilizantes, plantas de cemento, Puente del Bósforo, etc... En México, casi la mitad de la industria nacionalizada en 1982 está siendo privatizada y Filipinas procede a la venta de seis bancos comerciales y un banco agrícola.

En síntesis, desde posiciones ideológicas dispares y países con diferentes grados de desarrollo económico, se lleva a cabo un proceso generalizado de privati-

zación del sector público empresarial.

### III. ESTRATEGIA PARA LA PRIVATIZACION

En la puesta en acción y desarrollo de una estrategia de privatización de la empresa pública se deben diferenciar dos procesos, en parte complementarios: la desregulación y la venta de participaciones y empresas al sector privado.

#### 1. La desregulación

La regulación es el conjunto de reglas y normas que da la autoridad pública, el poder legislativo y en su caso el ejecutivo, para conformar la acción de una empresa o un mercado según unos principios que se consideran correctos o justos; cual pudiera ser el comportamiento competitivo o los que permiten alcanzar fines de política económica o sociales, como la redistribución de renta. Como reglas e instrumentos base de la regulación suelen emplearse el control de precios, la fijación de exigencias de calidad y condiciones del servicio o bien a producir, el control del número de empresas en el sector a través de barreras de entrada y salida, la fijación de planes y programas de producción y/o inversiones; las condiciones y canales de financiación y las cláusulas de reversión de activos al Estado en determinadas circunstancias, entre otros.

El objetivo central de la política de regulación es hacer que los monopolios y oligopolios se comporten de forma similar a una industria o empresa perfec-

tamente competitiva. Como no es posible dividir las grandes empresas y los monopolios, las hipotéticas condiciones competitivas son impuestas fijando los precios y niveles de producción, que presumiblemente existirían en una situación de competencia, e igualmente manteniendo las externalidades en niveles estándar de seguridad, polución o contaminación y calidad del producto o servicio (9). En otros casos, la regulación tiende a buscar objetivos de redistribución de renta y obtención de información, o a fomentar la realización de actividades de interés común, fijando barreras monopolísticas artificiales (por ejemplo patentes) para aprovechar o estimular el desarrollo tecnológico.

Las empresas que son objeto de regulación presentan unas características tipo que se pueden sintetizar en:

a) *Por el lado de la oferta:* son empresas con claras economías de escala en la fase principal del proceso de producción o en una parte del mismo; empresas intensivas de capital, en donde los cambios tecnológicos afectan con fuerza a los procesos de producción; empresas en las que sus activos fijos más significativos pueden revertir al Estado, sin compensación, transcurrido un período de tiempo.

b) *Por el lado de la demanda:* en primer lugar, la demanda es generalmente inelástica al precio y en ciertos casos también al nivel de renta; y, en segundo lugar, entre el cliente y el suministrador suele existir, en ciertos servicios, una conexión física, de forma que el cambio de suministrador, de ser posible, exige un conjunto de inversiones por parte del cliente.

En las empresas reguladas existen, pues, razones técnicas que erigen claras barreras de entrada en el sector; como consecuencia de los grandes volúmenes de capital que se necesiten y la condición de monopolio natural. También hay que tener en cuenta las regulaciones administrativas en parte unidas a la facilidad del control de la producción del bien, a los beneficios del monopolio para redistribuir la renta, a la cuantía de la inversión y su largo período de maduración, etc. Todo ello ha conducido que en la mayoría de los casos sean empresas públicas.

Las empresas de los sectores regulados, bien sean públicos o privados, se suelen convertir a su vez en reguladores, por su poder y nivel de información. Pueden llegar a capturar el mercado, de forma que, como afirma un amplio número de estudios empíricos, los principales beneficiarios de la regulación han sido, en muchos casos, las empresas y no sus clientes. Ello explica la fuerza de los procesos desreguladores. En última instancia, la regulación es un problema de información y capacidad de control de la Administración, lo que, de nuevo, asimila empresa pública con empresa privada. Con una ventaja: en ambas puede haber dificultades de supervisión, pero la empresa privada regulada es más fácilmente eliminable que la pública.

Los efectos de la regulación están bastante estudiados y se ha comprobado que las restricciones al comportamiento de una empresa pueden desincentivar la reducción de costes y la innovación. Por ello, todo proyecto desregulador debe analizar, en primer lugar, la incidencia de la regulación sobre la

competencia, la productividad y el cambio tecnológico (10); en segundo lugar, los costes de la regulación: coste de las agencias u organismos reguladores, coste para las empresas que deben cumplimentar dichas regulaciones y costes originados al sistema de los efectos inducidos por las regulaciones. Todo ello podría hacer que se revisaran o suprimieran muchas de las regulaciones con un simple análisis coste-beneficio (11).

Una vez planteada la alternativa de suprimir las normas reguladoras, la principal dificultad es originada por los monopolios naturales y técnicos, en donde se hace difícil proponer medidas privatizadoras que superen de forma sustancial a la empresa pública, ya que permiten la supervivencia de una sola empresa, sea pública o privada. De donde la desnacionalización no conduce a un incremento de la competencia y, por ende, de la eficiencia. Sólo tiene sentido si se pretende reducir el déficit o habilitar una vía para la adquisición de nuevas tecnologías. Y esto a costa de sustituir a un monopolista público y pasivo por otro privado pero activo.

Si la regulación constituye una de las formas usuales de privatizar un monopolio, la otra posibilidad que se ofrece a los poderes públicos es la subcontratación o concesión temporal de un servicio o de partes separadas del mismo. Como la otra opción, la subcontratación reemplaza, aunque sea por tiempo limitado, un monopolio público por otro privado, con las subsiguientes mermas de eficiencia. Este procedimiento pretende sustituir la competencia en el mercado por la de los postores, que tratarán de hacerse adjudicar la contrata mediante la elab-

boración de propuestas donde se combinen de forma equilibrada precio, cantidad y calidad del servicio. Adolece, sin embargo, de una serie de limitaciones (12) en las fases de elaboración y aplicación del contrato:

- Tras la primera licitación, cuando el contrato debe ser renegotiado, el subcontratante actual tendrá más opciones de renovación que el resto de posibles competidores: posee más información sobre el sector y su demanda, activos y personal especializado, y probablemente haya acumulado la suficiente experiencia como para reducir costes.

- Cuando se acerca el término de un contrato, que no será renovado, hay pocos incentivos para realizar gastos de inversión y mantenimiento.

- Los contratos de larga duración se verán presumiblemente afectados por cambios de precios, demanda y tecnología, que deberán ser recogidos en complejas fórmulas de precios. Incluso puede ser preciso realizar sucesivas negociaciones del contrato, lo que rompería con la filosofía de competencia entre licitantes.

Un problema adicional sería el de los subsidios cruzados (común a los casos de desregulación y venta de filiales y activos). La empresa pública, protegida hasta la fecha, experimentará la competencia en los sectores rentables del negocio, lo que reducirá sus cifras de beneficio y las posibilidades de financiar con ellas actividades deficitarias (a las que la iniciativa privada no se verá atraída). En cualquier caso, parece una objeción menor, ya que la existencia de subsidios cruzados, permite enmascarar ineficiencias:

será más aconsejable articular medidas alternativas para financiar los bienes y servicios deficitarios.

La protección del consumidor, en especial en casos de demanda inelástica, se puede ver favorecida si se plantea la idea de mercados disputables (*contestable markets*), mercados en los que hay entrada y salida libre y sin fricciones y en donde todas las empresas tienen acceso a la misma tecnología.

Es posible que el concepto de los *contestable markets* reconcilie el potencial de ganancias de eficiencia originadas por la producción en gran escala, y la eficiencia asignativa cree condiciones para orientar las políticas que aseguren la mayor libertad de entrada y salida en el mercado. Esto podría aconsejar la diferenciación entre el control y propiedad de los activos fijos y móviles y de los activos fijados, como aeropuertos, carreteras y vías férreas (13).

## 2. La venta de empresas y otros bienes del sector público

Los objetivos de la privatización constituyen el hilo conductor de la estrategia de venta de la empresa pública, que debe ser precedida de un análisis en profundidad de una serie de puntos, entre los que están:

- Fijación de la estructura del sector donde actúa la empresa pública: barreras de entrada y salida, nivel de concentración, poder de negociación, etcétera.

- Estudio de la reacción de los grupos de beneficiados por la empresa pública ante algún

cambio en la situación de ésta: trabajadores, sindicatos, Administraciones Públicas (Estatal y local), competencia, clientes y proveedores).

- Análisis de la empresa: origen, forma jurídica y participación estatal; peso en el mercado y expectativas de rentabilidad.

Sin duda el primer problema está en determinar los objetivos del proceso de privatización y, conforme a ellos, las empresas que puedan ser objeto de la privatización. La privatización no se puede plantear como un fin en sí; sin embargo, se constata cómo la falta de objetivos que acompañó la génesis de muchas empresas públicas se reproduce al tratar de eliminarlas.

Los objetivos que se proyecta alcanzar con la privatización emanan de las razones justificativas ya mencionadas:

- Reducción del déficit público.

- Fomento de la eficiencia mediante el desarrollo de la competencia y la reducción de costes (eficiencia X) y la capacidad de introducción de nuevas técnicas y de adaptación al cambio.

- Ampliación y expansión del sistema capitalista.

Estos objetivos no son necesariamente consistentes entre sí. Así, por ejemplo, la venta de una entidad a otra empresa del sector para reducir el déficit público no presupone ninguna adición de iniciativa o competitividad empresarial; antes al contrario, puede aumentar la concentración del mercado, e incluso podría eliminar alguna de las ventajas que ofrece la pertenencia al sector público. La posibilidad de obtener varios objeti-

vos de forma conjunta dependerá de la concordancia o competitividad de los mismos.

Fijados los objetivos, los problemas más importantes del proceso de privatización son la reacción de los grupos afectados, la viabilidad de la propia empresa y las formas de venta.

#### a) *La reacción de los grupos afectados*

El análisis del entorno debe completarse con el estudio de los grupos humanos que tienen intereses a satisfacer en una empresa pública y, por lo tanto, defienden la supervivencia y permanencia de ésta en el sector público.

Los sindicatos utilizan la empresa pública como campo de prueba para futuras exigencias sociales y, además, están compelidos a defender e incrementar el tamaño de la plantilla y las mejoras salariales y sociales obtenidas. La Administración y el resto de empresas públicas ven en la privatización una pérdida de poder, puestos de trabajo e incluso mercados cautivos para otras empresas públicas. Los clientes pueden verse favorecidos por la oferta de bienes y servicios en condiciones no competitivas y los proveedores con la seguridad de unos contratos fijos y las facilidades negociadoras de que disfrutan. La propia competencia encuentra en una empresa pública deficitaria en el sector la justificación para recibir subvenciones a la par que ella. Todos estos grupos pretenden, pues, que la empresa sobreviva y, además, se mantenga en el sector público. Su oposición será tanto más fuerte cuanto mayores sean las ventajas que en la actualidad disfru-

ten. Dicha oposición actúa como una verdadera barrera de la salida de la empresa de un determinado sector.

También es importante el tiempo de permanencia de la empresa en el sector público. Si la privatización se produce poco después de la nacionalización (como ocurrió con RUMASA), los agentes sociales no llegan a considerar a la empresa como pública, y, en consecuencia, la reprivatización se verifica sin demasiados problemas.

#### b) *Viabilidad de la empresa*

En la actualidad muchas empresas públicas han perdido su justificación inicial. Sin embargo, el motivo de su creación es un elemento determinante en los niveles de oposición a la privatización. Por ello, una vez estudiadas las razones de la existencia de la empresa pública a privatizar, se debe analizar el peso de la misma en el sector. Salvo contadas excepciones —en las que probablemente hay que incrementar la actividad empresarial pública—, una empresa de pequeño tamaño relativo respecto a la media carece de poder regulador sobre el mercado; y su contribución a otros posibles objetivos públicos (mantenimiento del empleo, desarrollo regional, etc.) también es despreciable. Sin contar con que dispersa la atención de la Administración y dificulta el proceso de control. Por ello, no parece justificable mantener en el sector público empresas cuyo peso en el sector sea irrelevante.

En principio, es presumible que la privatización sólo afecte a aquellas entidades rentables o que puedan llegar a serlo tras un reajuste. Ahora bien, aquí

hay que diferenciar entre rentabilidad económica, o de la inversión de la empresa, y rentabilidad de los fondos propios, que es consecuencia de la anterior y del grado y coste del endeudamiento. Por ello, será necesario que antes de la venta se solucionen los problemas originados por la estructura de capital y los elevados niveles de endeudamiento. Además de las medidas de saneamiento, en muchos casos, las empresas han de someterse a otras medidas preparatorias, como son la reducción de la capacidad y la reordenación de activos y participaciones. Dichas medidas no tienen por qué ser tomadas por el sector público empresarial exclusivamente, sino que tal vez sea aconsejable encomendárselas a la empresa privada, más flexible, y capaz, por lo general, para realizar los procesos de ajuste. Finalmente, cuando se trate de transferir un servicio público deficitario, deberá garantizarse al concesionario o comprador la entrega de las compensaciones pertinentes.

En este punto conviene recordar que la rentabilidad de determinadas empresas puede achacarse a circunstancias ajenas a ellas, como la existencia de barreras legales (que prohíben la competencia) o de mercados cautivos, que suponen un poder negociador muy fuerte sobre los clientes (por ejemplo, los contratos públicos). Habrá, pues, que conocer si tales circunstancias se van a respetar una vez privatizadas o, por el contrario, desaparecerán, con el consiguiente riesgo para los beneficiarios futuros.

Por último, las formas y posibilidades de privatización variarán según sea la forma jurídica (entidad de derecho público o

privado) y la estructura de propiedad de la empresa pública. Puede ser más fácil vender su participación minoritaria o mayoritaria con un socio extranjero, que una sociedad entera. Del mismo modo, la privatización de un ente público exige, como poco, el cambio de su forma jurídica.

#### c) *Las formas de venta de activos públicos*

En un reciente trabajo, Pike (14) especifica hasta veintidós formas de privatización, algunas de ellas repetitivas. En concreto, la venta de activos públicos puede realizarse de varias formas:

1) Venta de las acciones que exceden las necesidades de control, bien sea en Bolsa o bien en otras empresas o grupos de inversores.

2) Ventas de activos, así como de actividades secundarias que pueden ser segregadas de la empresa principal.

3) Venta de participaciones minoritarias y de filiales y subfiliales de empresas públicas, que carezcan de justificación estratégica, la hayan perdido o no cumplan el fin que motivó su aparición.

4) Venta, en general, de toda empresa pública que no tenga una clara ventaja comparativa originada por su condición de pública.

Los compradores pueden ser accionistas diluidos (cuando la venta se realiza mediante la Bolsa), trabajadores, otras empresas o grupos de inversores (nacionales o no). Todo ello dependerá de la estrategia que se diseñe para la privatización. Incluido el mantenimiento de ac-

ciones preferentes (*Golden Share*) que posibiliten un control de determinadas políticas conforme al interés general.

La elección de la forma dependerá de una serie de variables, entre las que destacan la estructura del mercado y los objetivos de la privatización. Pero, en cualquier caso, habrá de realizarse teniendo en cuenta, al menos, tres consideraciones:

1) En el caso de la desregulación del sistema, mediante la eliminación de restricciones a la entrada de empresas privadas, consideramos que la sustitución de monopolios públicos por privados es de eficacia discutible, dado que todo proceso privatizador no debe poner el acento sobre la titularidad del capital, sino en el nivel de competencia en el mercado.

2) Las empresas candidatas a la desnacionalización deben generar beneficios u ofrecer expectativas de beneficios. Por ello, en muchos casos la privatización es muy costosa, dado que es necesario realizar un ajuste positivo (reducción de capacidad y reducción de costes, etc.) y sanear la estructura financiera. Este reajuste puede realizarse de forma previa dentro del sector público o bien ya una vez en el sector privado, que exigirá la oportuna compensación.

3) La capacidad de compra es, sin duda, otra exigencia, dado que en muchos casos no hay mercados de capitales capaces de absorber el exceso de demanda, máxime cuando se ponen limitaciones a la participación de capital extranjero o a la concentración de grupos nacionales. También hay que tener en cuenta el miedo de los inversores a posibles re-nacionalizaciones.

## NOTAS

(1) R. KLEIN, «Privatization and the Welfare State», *Lloyds Bank Review*, enero 1984. L. LE GRAND y R. ROBINSON, *Privatization and the Welfare State*, George Allen, London, 1984.

(2) A. CUERVO y Z. FERNANDEZ, «Una nueva estrategia para el sector público empresarial. La privatización», *Economistas*, 1986. Este trabajo nos ha servido para redactar parte de los apartados I, III.1 y III.2.

(3) R. PENDSE, «Some Reflections on the Role of Donor Agencies in the Privatization Process», *Natwest Bank Quarterly Review*, noviembre 1985, págs. 2-19.

(4) M. BEESLEY y D. LITTLECHILD, «Privatization: Principles and Priorities», *Lloyd Bank Review*, julio 1983. J. R. SHACKLETON, «Privatization. The Case Examined», *Natwest Bank Review*, mayo 1984.

(5) Véase el ejemplo del Reino Unido. Así, por ejemplo, la *Telecommunications Act* permitió liberalizar el sistema en tres campos: 1) conexiones a la red; 2) alquileres de redes; 3) redes alternativas. (M. BEESLEY, «The Liberalization of British Telecom», *Economic Affairs*, octubre 1981; A. HARRISON, «Liberalizing Telecommunications», *Public Money*, marzo 1982).

(6) H. LEIBENSTEIN, «X-Efficiency from concept to theory», *Challenge*, septiembre-octubre 1979.

(7) R. MILLWARD y M. PARKER, «Public and Private Enterprise: Comparative Behaviour and Relative Efficiency», en R. MILLWARD (ed.), *Surveys in Economic Public Sector*, Logman, Londres, 1983, págs. 258 y siguientes.

(8) «Privatization: Everybody's Doing it», *The Economist*, 21 diciembre 1985. «Europe for Sale», *Business Week*, 14 enero 1985. M. ROIG NOVELL, «Problemas actuales en la privatización de la empresa pública», *Economistas*, n.º 19, 1986.

(9) K. J. BUTTON, «New Approaches to The Regulation of Industry», *The Royal Bank of Scotland Review*, n.º 148, diciembre 1985, pág. 18.

(10) G. STIGLER, «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Managerial Science*, primavera 1971, págs. 3-21. Véase también H. AVERCH y L. JOHNSON, «Behavior of the Firm under Regulatory Constraint», *A.E.R.*, vol. LII, diciembre 1962, n.º 5, págs. 1052-1069. S. HOUTHAKKER, «Competition, Regulation and Efficiency», en *Regulation and Deregulation*, Bobbs Merrill Publishing, Indiana, Univ., 1981, págs. 35-49.

(11) Como recuerdan J. STIGLER y C. FRIEDLAND, «What Can Regulators Regulate.

The Case of Electricity», *The Ball Journal of Law & Economics*, vol. 5, octubre 1962, págs. 1-16, no está comprobado que el monopolio implique el incremento de precios que lleve a una rentabilidad de la inversión superior a la que se obtiene en competencia, que compense ampliamente el coste de la regulación.

(12) S. M. HANKE, «The Theory of Privatization», en S. M. BUTLER (ed.), *The Privatization Option*, The Heritage Foundation, Washington, D.C., 1985, págs. 11-13.

(13) K. J. BUTTON, «New Approaches to the Regulation of Industry», *The Royal Bank of Scotland Review*, n.º 148, diciembre 1985. E. E. BAILEY y W. J. BAUMOL, «The Regulation and the Theory of Contestable Markets», *Yale Journal of Regulations*, 1984, págs. 111-137.

(14) M. PIKE, «Teoría y práctica de la privatización. La privatización de la Empresa Pública», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1, 1985.

Además de los artículos citados debemos recordar aquí dos trabajos generales sobre el tema de la privatización: S. BRITAIN, «The Politics and Economics of Privatization», *Political Quarterly*, junio 1985, págs. 109-125. C. GROU, «The New Industrial Policy-Privatisation and Competition», *Mindland Bank Review*, primavera 1984, págs. 8-16.