

# EL ALCANCE DEL PROCESO PRIVATIZADOR EN ESPAÑA

La incidencia del sector público en la actividad empresarial ha sufrido un viraje de 180 grados en esta década. Durante años fue creciendo paulatinamente; ahora emprende el camino contrario, no sólo mediante la venta de empresas públicas, sino reduciendo las regulaciones de los mercados o, incluso, cediendo a la iniciativa privada actividades típicamente estatales, como la gestión de las cárceles o el control del tráfico. La privatización ha comenzado y el Estado del Bienestar retrocede. España no podía ser ajena a esta nueva situación, y en este trabajo de **Zulima Fernández** se describe cómo, si bien en nuestro país la virulencia de la privatización está muy atenuada en extensión y modalidades —aquí no se han puesto a la venta los servicios públicos, como en Inglaterra, ni se han enajenado los ferrocarriles, como en Japón—, se está desarrollando un tímido proceso privatizador en un doble frente: venta de activos públicos (desnacionalización) y desregulación de algunos mercados.

## I. EMPRESAS EN VENTA

**P**ARA analizar la venta de empresas públicas es preciso distinguir entre:

- Las empresas que pasaron al sector público empresarial (SPE) como consecuencia del proceso de saneamiento de bancos en crisis y de la expropiación de Rumasa.

- Las empresas integradas en el INI, INH y Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE).

En el marco de la crisis bancaria del período 1977-1985, el Fondo de Garantía de Depósitos hubo de hacerse cargo de una serie de empresas vinculadas a los bancos con problemas de solvencia. Estas empresas, al igual

que las del grupo Rumasa, que pasaron a Patrimonio, fueron devueltas a la iniciativa privada, ya que nunca se tuvo el propósito de mantenerlas en el sector público.

No ocurre otro tanto con las empresas vinculadas a los *holdings* y, en particular, al INI, donde se han concentrado la mayoría de las operaciones realizadas hasta el presente. Aquí, las tibias medidas de privatización emprendidas se enmarcan dentro de una política más amplia de reconversión y racionalización de la cartera de participaciones públicas. Sin embargo, es preciso indicar que la venta de empresas no parece obedecer a una estrategia clara y definida, sino a otros motivos, más coyunturales, como pueda ser la oportunidad de realizar una operación en un momento dado.

Las actuaciones emprendidas son de dos tipos:

- 1) venta de empresas enteras a otras empresas;
- 2) colocación en Bolsa de paquetes de acciones que no excedan las necesidades de control.

## 1. Ventas

La enajenación de empresas se inscribe, como queda dicho, dentro de un programa más amplio de reestructuración económico-financiera promovido desde el propio *holding*. En el cuadro número 1 aparecen las empresas vendidas por el INI desde 1985, empresas que pueden agruparse en dos grandes bloques:

a) empresas que carecen de importancia estratégica para el SPE, por su pequeño tamaño relativo o tipo de actividad, y

b) empresas necesitadas de tecnología o redes de distribución, que pueden proporcionar las multinacionales del sector, pero no el SPE.

En España, al igual que en otros países, no ha existido un criterio claro de formación del sector público empresarial. En él se han integrado empresas por muy diversos motivos, no siempre justificables. La adquisición de empresas en crisis y la creación de filiales para aumentar la autonomía de los directivos (al relajarse el control público), entre otras acciones, han dado origen a un sector público plagado de empresas cuya utilidad estratégica es, cuando menos, discutible. Así las cosas, el SPE estatal tenía, en 1986, 180 empresas en las que participaba directa y mayoritariamente, 300 filiales y sub-filiales, y más de medio millar de participaciones minoritarias. La in-

CUADRO N.º 1  
PRINCIPALES EMPRESAS DEL INI PRIVATIZADAS DESDE 1985

AÑO VENTA	Empresa	Recursos propios (3)	Resultado neto (3)	Empleo	Dependencia institucional	Participación pública (%)
1985	Secoinsa .....	3.637	158	973	INI	69,1
	SKF Española .....	2.602	(171)	1.021	INI	98,8
	Textil Tarazona .....	1.687	(670)	324	INI	69,6
	Viajes Marsans .....	328	(333)	365	INI	100,0
	IGFISA .....	(280)	(54)	46	Endiasa	100,0
	PBA .....	(391)	(110)	3	Endiasa	85,0
1986	La Luz (datos 12-84) .....	14	(26)	29	Carcesa	100,0
	Olcesa .....	(320)	(94)	77	Endiasa	50,5
	Frigsa .....	(1.301)	(699)	174	Endiasa	100,0
	Gypisa .....	(125)	(228)	123	Endiasa	100,0
	CABSA (1) .....	498	(671)	(81)	Endiasa	100,0
	ISSA .....	69	(18)	103	Inespal	100,0
	Remetal .....	793	130	114	Inespal	66,0
	Aluffiet .....	(*)	(*)	(*)	Alúmina Española	40,0
	MIPSA .....	86	18	—	Endesa	100,0
	Pamesa .....	(841)	(1.290)	434	ENCE	100,0
	Entursa .....	5.600	15	1.980	INI	100,0
	SEAT .....	(13.991)	(36.568)	22.988	INI	99,9
	MADE .....	(952)	(1.997)	1.195	Imerinsa	97,1
	Fovisa .....	124	(69)	(*)	MADE	100,0
	Indugasa .....	(*)	(*)	(*)	SEAT	50,0
1987	Diasa .....	(*)	(*)	(*)	Endiasa	50,0
	Miel Española .....	(*)	(*)	(*)	Endiasa	51,0
	Evatsa .....	77	15	77	Inespal	100,0
	Litofan Española .....	88	18	48	Inespal	100,0
	Alumalsa .....	(*)	(*)	(*)	Inespal	44,0
	Purolator .....	(*)	(*)	(*)	INI	97,3
1988 (2)	Promural .....	(1.095)	(310)	—	Endiasa	53,0
	Pamensa .....	(254)	(8)	2	Endiasa	99,9
	Acuasur .....	22	—	—	Endiasa	66,7

(1) Se va vendiendo cada local por separado.

(2) Operaciones cerradas en 1987.

(3) Datos en millones de pesetas.

(\*) Dato no disponible.

Fuente: Elaborado a partir de datos de Cuervo (1986); Myro (1988) y Memorias del INI.

formación de que se dispone sobre estos dos últimos grupos es muy limitada. Se trata, muchas veces, de empresas pequeñas, poco conocidas y menos controladas; sin justificación estratégica, bien por el tipo de actividad que realizan, bien porque su tamaño relativo les impide influir en el mercado o cumplir algún otro tipo de objetivo, como creación de empleo, desarrollo regional, etc. En estas circunstancias, la venta de empresas sirve para simplificar la cartera de partici-

paciones públicas y, con ello, mejorar las posibilidades de dirección y control eficaz desde el *holding*.

El Grupo Patrimonio vendió Gossypium en 1986. Dentro de este Grupo destaca también la actuación de la Telefónica, que se concibe a sí misma como un «*holding* circulante», que entra y sale continuamente de los negocios con el fin de promocionar el avance tecnológico. Por su parte, el INI enajenó alrededor de una

treintena de empresas, pertenecientes, en su mayoría, a los sectores de alimentación y aluminio. Esta cifra es aún muy reducida, si recordamos las 300 filiales que había en 1986. Por ello, sería deseable que el proceso de venta de filiales se clarifique, e incluso llegue a generalizarse. De esta manera, la Administración podrá concentrar su atención en las actividades que se consideren claves.

La venta de empresas es tan

sólo una de las medidas que se están empleando para racionalizar y reestructurar el SPE. También se llevan a cabo otras actuaciones, como la realización de fusiones, la creación de *subholdings* sectoriales y la liquidación de empresas inviables. Así, se han cerrado APLESA y AGULESA, del INH; Viajes Ita y Vasco Montañesa, del Grupo Patrimonio, y C. Soler Almirall, Potasas de Navarra y varias empresas de alimentación (algunas sin actividad) del INI.

Dentro de las medidas de reordenación cabe incluir el intercambio de participaciones dentro del propio sector público, como la venta, recientemente ultimada en 1988, de tres empresas de alimentación del INI (LESA, Fridarago y CARCESA) a Tabacalera, por una cantidad cercana a los 15.500 millones de pesetas. Debemos recordar también la reorganización del *subholding* electrónico Inisel, muchas de cuyas actividades se traspasarán a empresas controladas por Telefónica Amper (absorbe Pesa y parte de la electrónica militar de Inisel) y Entel (absorbe Eria, filial de Inisel).

Las ventas de SEAT a Volkswagen (1986), SKF a AB-SKF y SECOINSA a Fujitsu (1985), así como la inminente enajenación de las dos empresas de material de transporte (MTM y ATEINSA) a Alsthom, tienen otra justificación. Se trata, ahora, de proporcionar a esas empresas las bases que les permitan competir con éxito en mercados cada vez más amplios y globales. Las empresas necesitan nuevas tecnologías y una red de distribución desarrollada que el sector público no puede proporcionarles; por eso se venden a multinacionales del sector.

Esta política no va a continuar en el futuro. A partir de ahora, el INI no busca compradores, sino socios con tecnología. El Instituto, según unas declaraciones de Mercader, de finales de noviembre, «no está en venta... sino en posición inversora».

Aún es pronto para hacer una evaluación económica de los efectos de la privatización; y tampoco se posee suficiente información para ello. Muchas de las empresas vendidas tenían pérdidas; otras, con beneficios en el momento de la venta, arrastraban pérdidas de años anteriores. Esto quiere decir que, antes o después del cambio de propiedad, hubo que sanear su estructura financiera, reajustar plantillas y eliminar activos inservibles. Por lo tanto, para evaluar los resultados de la venta es preciso considerar los posibles ingresos que ésta proporcione, pero también los fondos públicos que se dediquen al saneamiento o a la reducción de personal, sin olvidar otros flujos futuros, como impuestos y dividendos.

## **2. Colocación en Bolsa**

La venta de paquetes accionariales en Bolsa es una medida de privatización parcial, por cuanto sólo se enajenan participaciones que no excedan de las necesidades de control.

Tras la venta, en 1986, del 38 por 100 de GESA, el INI colocó, en marzo de 1988, el 39 por 100 de ENCE, y en mayo, el 20 por 100 de ENDESA. Se ha procurado dispersar el accionariado mediante el establecimiento de cupos de venta. El precio de colocación de ENCE fue el 485 por 100, establecido mediante subasta. Las acciones de ENDESA se vendieron al 175 por 100.

En total se han obtenido unos 100.000 millones de pesetas, de los que cerca de 75.000 pertenecen a la venta de ENDESA, la mayor operación realizada hasta la fecha. En abril de este año se venderá el 30 por 100 de REPSOL. La salida a Bolsa de Iberia, que en los últimos años ha mejorado sensiblemente sus cuentas de resultados, se ha retrasado hasta los primeros meses de 1990.

Con estas medidas, los gestores públicos pretenden diversificar las fuentes de financiación y disciplinar la gestión mediante el control remoto que pueda ejercer el mercado de capitales.

## **II. LA APERTURA DE LOS MERCADOS**

Con la desregulación se pretende eliminar las restricciones del mercado y estimular la competencia. Es una medida, pues, que no sólo ataca los privilegios de algunas empresas públicas, sino también los de las privadas. Un ejemplo claro de esto último lo constituye la desregulación paulatina del sistema bancario desde los años setenta: ya se ha autorizado la creación de nuevos bancos y es inminente la eliminación de las restricciones a la expansión geográfica de las cajas. También se anuncia, para julio de 1989, el *big bang* español, la reforma de los mercados de valores, con vistas a hacerlos más competitivos, en línea con el modelo adoptado por la Bolsa de Londres.

La entrada en la CEE y el anacronismo y obsolescencia de la legislación vigente motivaron la reforma del transporte terrestre, que culmina con la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) de 1987. La nueva

normativa ha acabado, al menos formalmente, con los privilegios de RENFE (como el canon de coincidencia y el derecho de tanteo en la adjudicación de líneas regulares de viajeros en recorridos coincidentes). También racionaliza la situación del transporte por carretera, con medidas como la flexibilización de las condiciones de explotación de las concesiones de líneas regulares o la aceptación de formas de gestión, como el concierto, distintas a la concesión. Con todo, el grado de liberalización de la Ley es discutido; mientras para algunos promueve la competencia, otros afirman que la LOTT facilita el intervencionismo de la Administración, ya que somete a autorización cualquier tipo de transporte y permite establecer restricciones a los servicios de transporte, y a sus actividades auxiliares y complementarias, en prácticamente cualquier supuesto (Colomer, 1988; 82).

La nueva Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT) de 1987 ha roto el monopolio de la Telefónica, a la espera de que lleguen a ser una realidad los objetivos propuestos en el *Libro Verde sobre el Desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicación*: apertura total del mercado de terminales y de equipos para las redes; apertura a la competencia de la mayor cantidad posible de servicios y creación de una situación propicia para el desarrollo del mercado único europeo (Lera, 1988). La Ley contempla el régimen de libre adquisición de los equipos auxiliares y supletorios. También regula la prestación de los servicios de valor añadido, que funcionarán en régimen de autorización o concesión; siempre favoreciendo la competencia.

Por lo que se refiere a la televisión privada, parece posible que, merced a la aprobación de la ley correspondiente, TVE tenga competidores privados antes de fin de año.

A la entrada en la Comunidad debe achacarse también la ruptura de los monopolios fiscales de CAMPSA y Tabacalera, aún no concluida. Por último, no podemos por menos de recordar la competencia que suponen para Correos los servicios de mensajeros y transporte urgente.

### III. CONCLUSION

El breve repaso efectuado nos indica que no existe en España una voluntad privatizadora abierta. Las medidas de fomento de la competencia están provocadas, al menos parcialmente, por la incorporación a la CEE. Las ventas (realizadas o en proyecto) tienen un propósito racionalizador, pero no amenazan para nada el peso del SPE en nuestro país (por otra parte, no demasiado grande). La privatización, en fin, parece seguir una evolución similar a la que, en su momento, tuvo la formación del SPE, producto de decisiones aisladas y no de una estrategia definida y coherente.

### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- COLOMER FERRÁNDIZ, J. V. (1988): «La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: ¿Hacia la liberalización del transporte?», *ICE*, julio, págs. 73-82.
- CUERVO, A. (1986): «La privatización de la empresa pública. La nueva desamortización», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 27, págs. 331-340.
- LERA, E. (1988): «La desreglamentación de las telecomunicaciones en España: ¿Oportunidad o amenaza?», *Círculo de Empresarios*, n.º 33, primer trimestre, págs. 53-74.
- MYRO, R. (1988): «Las empresas públicas», en García Delgado, J. L. (dir.): *España. Economía*, Espasa-Calpe, págs. 471-497.