

---

## Un reto para la economía pública española

---

# Las privatizaciones

---

Por Gabriel Elorriaga Pisarik

**C**UANDO se habla de privatizaciones se está haciendo referencia a un concepto genérico que agrupa cualquier forma de transferencia de la responsabilidad o la gestión de una actividad económica concreta desde el sector público al sector privado.

Se están por lo tanto incluyendo procesos diversos que se producen en países con puntos de partida distintos y necesidades diferentes. Nada tiene que ver el camino emprendido por los países del Este europeo, necesitados de una rápida evolución desde un sistema de economía planificada a otro de economía de mercado, con los pasos seguidos en China o Cuba en un intento desesperado de introducir alguna racionalidad en sus economías ni, por supuesto, estos casos pueden darnos referencia alguna válida para comprender el sentido del fenómeno privatizador en los países con economías desarrolladas. Todos estos casos tienen algo en común, la traslación de recursos y responsabilidades hacia el sector privado pero, fuera de esto, las razones que los impulsan, las actividades afectadas y los mecanismos utilizados son esencialmente distintos.

Refiriéndonos exclusivamente a la privatización en los países desarrollados, podemos considerar tres fenómenos perfectamente diferenciables pero que, en ocasiones, se tiende a confundir. Son los siguientes:

- privatizaciones en sentido estricto
- producción privada de servicios
- desregulación

---

## Para entender España

Las primeras suponen la transferencia de la propiedad de determinadas empresas públicas al sector privado, incluyendo en este proceso todas aquellas organizaciones empresariales, productoras de bienes o servicios, cualquiera que sea su forma jurídica y de las cuales el sector público posea el control efectivo.

En España coexisten dos ámbitos distintos del Sector Público Empresarial (SPE) en función de la Administración Pública que ostenta su titularidad: el estatal y el territorial, dividido a su vez éste último en local y autonómico. En todos estos ámbitos se ha desarrollado la habilitación contenida en el art. 128.2 de la Constitución Española en el que *se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica* y conviene destacar que, si bien en la actualidad el sector público empresarial territorial es en términos cuantitativos muy inferior al estatal, en los últimos tiempos está adquiriendo una creciente importancia, básicamente en el nivel autonómico.

El SPE se concentra esencialmente en tres *holdings* estatales que agrupan casi el 90% de su actividad. Son los siguientes:

- Instituto Nacional de Industria (INI)
- Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH)
- Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE)

Junto a ellos, desarrollan actividades básicamente empresariales algunos monopolios públicos, RENFE, RTVE y los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos.

Los orígenes de este conjunto son muy diversos y en modo alguno constituyen el resultado de una estrategia de participación pública en la actividad empresarial. En parte son restos del intento de formar una industria básica autárquica, en ocasiones fruto de la compra de sectores en crisis decidida por el Estado por razones diversas y, como en otros países, también existen muestras de la voluntad de explotación pública de monopolios naturales y fiscales. A todos estos orígenes hay que añadir los más recientes resultados del primer impulso nacionalizador del PSOE y de algunas sorprendentes estrategias de expansión en el extranjero protagonizadas por empresas públicas incapaces de cumplir sus compromisos de servicio en España.

A grandes trazos, la situación actual del SPE se caracteriza por su heterogeneidad y su falta de eficiencia. La agrupación en los *holdings* mencionados, con la excepción del INH, no responde a ninguna agrupación sistemática o sectorial, sino a un elemental intento de ordena-

---

ción destinado a permitir, al menos, conocer el número y actividad de las empresas públicas. Carece de objetivos puesto que su existencia no es resultado de política industrial alguna y, en ocasiones, su funcionamiento, crónicamente deficitario, tan sólo ha servido para alejar al sector privado de determinados sectores económicos en una clara muestra de competencia desleal.

Ante esta situación, el Gobierno socialista ha iniciado tímidos intentos de privatizar parcialmente el SPE, sin un programa global que permita analizar su estrategia y, sin duda, básicamente impulsado por necesidades financieras y exigencias comunitarias. De las experiencias habidas se pueden extraer las siguientes notas características:

- fuerte presencia de empresas extranjeras entre los compradores
- utilización habitual de la venta directa como método de enajenación
- preferencia por las *privatizaciones limitadas*, es decir, por la venta de participaciones accionariales minoritarias que, sin pérdida del control, pretenden obtener recursos y mejorar la gestión

Frente a este planteamiento es necesario articular una alternativa completa, coherente y razonada que permita hacer de las privatizaciones un objetivo prioritario integrado en un proyecto de transformación global de la economía española.

La reducción de la participación del sector público en la economía debe constituirse en un elemento crucial de política económica. Las razones son claras, el modelo de desarrollo económico seguido en los últimos años se ha basado en un continuo crecimiento del gasto público para cuya financiación se ha recurrido a un endeudamiento creciente. El período de expansión artificialmente disfrutado toca a su fin y sólo una urgente actuación dirigida a la racionalización de la actividad económica de nuestro sector público puede impedir que éste acabe convirtiéndose en una rémora que impida el desarrollo económico futuro de España. Es necesario liberar recursos ineficientemente empleados para que puedan ser utilizados en actividades más productivas.

Este objetivo de reducción de la presencia del sector público en la economía, referido a la paulatina transferencia del SPE a manos privadas, debe plasmarse en un Plan de Privatizaciones que contemple, al menos, los siguientes aspectos:

---

## Para entender España

- creación de órgano encargado de dirigir el proceso
- enumeración de las empresas afectadas
- secuencia de ventas
- métodos de enajenación
- compradores potenciales
- objetivos cifrados de reducción del SPE

Conviene precisar que las privatizaciones no pueden tener como fundamento la obtención de recursos para financiar gasto público. En principio, el valor a pagar por los compradores debería ser equivalente al valor actual del flujo descontado de los futuros ingresos netos que pueda obtener la empresa pública, no produciéndose por lo tanto más que un intercambio de rentas presentes y futuras. El argumento no es tan cierto si tenemos en cuenta que el comprador puede evaluar entre sus beneficios futuros los derivados de mejoras de eficiencia por él introducidas, no siendo éste un beneficio alcanzable por el Estado a la vista de la experiencia. En todo caso, no se puede sustentar exclusivamente la estrategia privatizadora en la cobertura de pérdidas de recaudación producidas por una reforma del sistema fiscal. La venta de activos para financiar gastos no deja de ser una política peligrosa cara al futuro, sobre todo si se pretende vender empresas públicas rentables.

Por otro lado, vincular la enajenación del SPE a la obtención de un volumen determinado de recursos puede resultar paralizante si el proceso se ha de desarrollar en una época de recesión. La presumible falta de compradores para muchas empresas públicas no puede constituir un obstáculo en el proceso de desestatalización de la economía española que está sobradamente justificado por la necesidad de sentar unas bases sólidas que permitan desarrollar un sector empresarial moderno y competitivo. No obstante, la venta de empresas con pérdidas continuas supondrá un alivio futuro de los Presupuestos Generales del Estado y, resulta igualmente innegable que dada la dimensión del SPE es previsible la obtención de importantes recursos extraordinarios para la Hacienda Pública como consecuencia de su enajenación lo que no dejan de ser, sin duda, interesantes efectos secundarios.

La producción privada de servicios públicos es un fenómeno distinto del anterior. Ambos descansan en la creencia de que el sector privado es más eficiente a la hora de producir bienes y servicios pero, en este segundo caso, de lo que hablamos es de la necesidad de confiar a empresas privadas la elaboración de bienes o la prestación de servicios considerados esenciales, en la creencia de que sus estructuras empre-

---

sariales, sus sistemas de incentivos o su acceso a la tecnología permitirá hacerlos llegar a los ciudadanos con menos coste y más calidad. Sorprende por ejemplo en España que los funcionarios públicos de la Administración Civil del Estado reciban su asistencia médica obligatoria a través de entidades médicas privadas. No deja de ser significativo que dentro de la Administración se haya optado por las empresas privadas para facilitar una asistencia sanitaria barata y de calidad a sus propios empleados, e incomprensible que se niegue el mismo derecho al resto de los trabajadores.

## **Producción privada de servicios públicos**

La producción privada de bienes y servicios públicos tiene en España un inmenso campo de desarrollo en el futuro. Puede extenderse, por ejemplo, a la prestación de servicios educativos (bono escolar), sanitarios (trasladar el sistema de MUFACE a todos los trabajadores por cuenta ajena) o de seguros (sustituir gradualmente el sistema público de pensiones por la suscripción obligatoria de Planes de pensiones privados). En todos estos casos la mejora en eficiencia y calidad está asegurada y a estos beneficios de contenido económico se unen otros no despreciables como un mayor respeto a la libertad de los ciudadanos para elegir el centro educativo de sus hijos, el médico que les ha de atender o la institución o tipo de activos en los que invertir sus ahorros para la jubilación. Hay que destacar que en todas estas situaciones el Estado puede seguir garantizando el nivel de cobertura que estime conveniente en cada momento puesto que en modo alguno renuncia a ello, lo único que se intenta es mejorar los mecanismos de provisión de bienes públicos.

La presentación de propuestas alternativas al modelo actual de prestación de servicios públicos tiene un especial interés en este momento, cuando la incapacidad demostrada para realizar una gestión eficiente de los mismos está llevando a una frustración de las expectativas sociales generadas, y produciendo desequilibrios financieros crecientes.

Nada tiene que ver quién produce un bien o servicio con quién lo paga. Resulta más eficiente desde un punto de vista económico, por ejemplo, que los laboratorios farmacéuticos privados produzcan medicamentos, garantizando así en todo momento el suministro a precios competitivos de fármacos que incorporan los últimos descubrimientos

---

## Para entender España

técnicos fruto de la investigación médica desarrollada a nivel mundial, a que sean fabricados por funcionarios del Ministerio de Sanidad. El que los medicamentos sean fabricados por empresas privadas es una decisión independiente de la gratuidad en el uso de las medicinas; si ésta se estima necesaria total o parcialmente habrá que establecer los cauces precisos para facilitar las subvenciones necesarias para su adquisición. El sentido de encomendar al sector privado la producción de bienes y servicios públicos radica en la necesidad de obtener la máxima rentabilidad de las sumas detraídas a los contribuyentes.

## Desregulación

En tercer lugar, la desregulación hay que entenderla como una actuación distinta y, en ocasiones, complementaria de las dos anteriores. Durante las siete primeras décadas del siglo XX se ha venido sustituyendo progresivamente la defensa de los derechos de propiedad y la libertad contractual por la primacía de otros valores más o menos claros que, en última instancia, coinciden en el intento de favorecer la posición de alguna de las partes a costa de una pérdida de eficacia en la asignación de recursos. La defensa de medidas desreguladoras de la actividad económica suponen una muestra de confianza en la capacidad del mercado para generar las estructuras económicas más eficientes.

En España, hasta hace pocos años, existía una situación sensiblemente lejana de la europea en áreas fundamentales para la competitividad y la correcta asignación de recursos: el mercado de trabajo y el sistema financiero. En el primer caso, se han dado algunos pasos desreguladores sin duda todavía insuficientes; en el segundo, las exigencias de la integración en la CEE nos han llevado a una situación bastante homologable con los países más desarrollados. No obstante, queda aun un largo camino por recorrer hasta conseguir un sistema económico en el que la asignación de recursos se produzca esencialmente a través de los mecanismos del mercado. ■