
LA EMPRESA PÚBLICA ENTRE 1978 Y 2003.

DE LA JUSTIFICACIÓN A LA PRIVATIZACIÓN.

ÁLVARO CUERVO GARCÍA

Catedrático de Economía de la Empresa
Universidad Complutense de Madrid

EL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL REÚNE UN CONJUNTO DE EMPRESAS DE ACTIVIDAD MUY DISPAR, CON ESCASA RELEVANCIA, CUYA COMPOSICIÓN, SIN PERJUICIO DE LA JUSTIFICACIÓN QUE PUDIERA HABER EXISTIDO CUANDO SE CREARON

233

(como el caso del INI), no obedece a ningún referente teórico, ni a ninguna estrategia definida. La creación de empresas públicas en España se justificaba como medio para:

1] Mitigar los fallos del mercado en las situaciones clásicas de monopolio natural (Telefónica, Renfe, Endesa, Aena), explotar monopolios fiscales (Tabacalera) o potenciar supuestos sectores estratégicos (Bazán, Iberia, Santa Bárbara, Enusa, Transmediterránea).

2] Ser instrumento de política industrial (casos de Ensidesa, Casa, Inespal, Indra, Auxi-

ni, Ence, el grupo Repsol, Enagas), financiera (la banca pública), comercial (Mercasa, Focoex, Cesce) e informativa (Rtve, Efe).

3] Atenuar los costes sociales y los efectos políticos del ajuste por el mercado de empresas privadas (suspensión de pagos, reestructuración o quiebra), para así mantener empleos, paz social, o rentas de un área geográfica (Astilleros, Hunosa, Figaredo, Astano, Sidenor, Álvarez, Intelhorce, Backcock Wilcox Española y otras muchas).

4] Integrar las actividades confiscadas a «propiedades enemigas» (parte de la pre-

sa del Movimiento) o atender demandas sociales o acontecimientos excepcionales sin justificación económica, sólo por la discrecionalidad que permite en su actuación.

5] Diversificar actividades de las empresas públicas existentes de acuerdo con los designios de los directivos de las empresas públicas que pretenden incrementar su autonomía y poder.

Las explicaciones teóricas para justificar la existencia de la empresa pública solían presentar tres niveles:

En el primer nivel, la justificación se vincula a razones políticas y corresponde a la funcionalidad de la empresa pública para el sistema global, sea éste el Estado en su conjunto o una formación social concreta (un partido político). Así planteado, el Estado interviene directamente en la producción de bienes y servicios a través de las empresas públicas con la finalidad de ser:

a) Fuente de rentas políticas (empleo), de superación de tensiones en las organizaciones políticas e instrumento para el «mercado de votos», lo cual implica una utilización de los fondos públicos con una difícil justificación económica.

b) Medio para el logro de paz social, mediante el aplazamiento de los ajustes empresariales o, bien, mediante la nacionalización de empresas privadas no viables, sin considerar ni sus costes ni los efectos sobre el resto del sector empresarial.

Bajo este planteamiento, se presenta la empresa como instrumento político, al atenuar los costes sociales del ajuste empresarial y cumplir con una función socio-política explicable tanto por su papel de creadora de consenso social, fuente de poder y empleo político como por la teoría del mercado de votos.

El segundo nivel de análisis justifica la existencia de la empresa pública como instrumento de política económica en manos del Estado. Así, la primera y más importante razón de existir de la empresa pública está unida a la literatura sobre «fallos de mercado» o situaciones donde las condiciones para optimizar el bienestar no se cumplen por el libre juego del mercado y es necesario actuar vía subsidios, regulaciones o empresas públicas, así como el ser instrumento de desarrollo regional, de apoyo a sectores estratégicos o bien de medio para la creación de nuevas empresas que incentiven el desarrollo.

El mercado nacional se corresponde, hoy, con el mercado doméstico europeo, luego las imperfecciones del mercado que se deben corregir, de hacerse, lo deben ser desde la óptica de la



Unión Europea. En España, en ciertos sectores y épocas, se ha querido utilizar la empresa pública como factor de desarrollo, como instrumento de política regional y como compensador de las crisis sectoriales. No obstante, las compensaciones directas a la inversión o las subvenciones al empleo podrían alcanzar los mismos resultados con menor coste social. Finalmente, los éxitos en el apoyo a las industrias incipientes, aparte de la dificultad para delimitar cuáles tienen tal consideración, lo son cuando se predeterminan los fondos y la duración del apoyo. Los sectores estratégicos, de existir, no suelen ser los que se consideran como tales por los agentes sociales y, al igual que las industrias generadoras de externalidades, es muy difícil su definición operativa.

El tercer nivel, se centraría en la creación de empresas a partir de las propias empresas públicas o, mejor, de la actuación de sus directivos. Bajo supuestas justificaciones de diversificación, de reducción de costes, de búsqueda de autonomía y poder de los propios directivos se generan nuevas empresas. Ésta es una explicación biológica o tendencia natural a la reproducción de las organizaciones, lo que suele denominarse nacionalización silenciosa.



COMPORTAMIENTO Y FUNCIONAMIENTO OBSERVADOS EN LA EMPRESA PÚBLICA

El funcionamiento observado en la empresa pública presenta como notas características: 1) ausencia de objetivos precisos, son múltiples, cambiantes y ambiguos, consecuencia de la presión de los diferentes grupos de interés que buscan rentas en la empresa; 2) ausencia de controles externos, el mercado de capitales en la práctica se sustituye por el mercado político en la valoración del comportamiento de los directivos (Laffont, 1995), no existe un mercado de empresas —OPAS— que pudiera condicionar la acción de los directivos; 3) apropiación política del proceso de inversión de la empresa y ser campo de acción de diferentes grupos (*lobbismo*) para obtener rentas.

El comportamiento de la empresa pública mostraba, pues, tres notas relevantes:

1] Ser soporte y territorio principal de un modelo de sindicalismo que, a partir de los «liberados» —en porcentaje no comparable al sector privado— utiliza las empresas como fuente de rentas y de poder sindical, desconociendo las exigencias de rentabilidad de toda empresa.

2] Crear una cultura funcionarial en la empresa, no compatible con las exigencias de permanente adaptación competitiva derivada de la continua evolución tecnológica —servicios al cliente, productos y procesos— como consecuencia de los cambios en la demanda y de la aparición de nuevos oferentes en una economía que se abre a mercados cada vez más globales.

3] Aplazar los necesarios ajustes al mercado por presiones político-sindicales dando origen a las mayores necesidades de fondos que siempre se registran cuando los ajustes son inaplazables y afectan a la competitividad del resto de las empresas, porque distorsionan el correcto funcionamiento de los mercados.

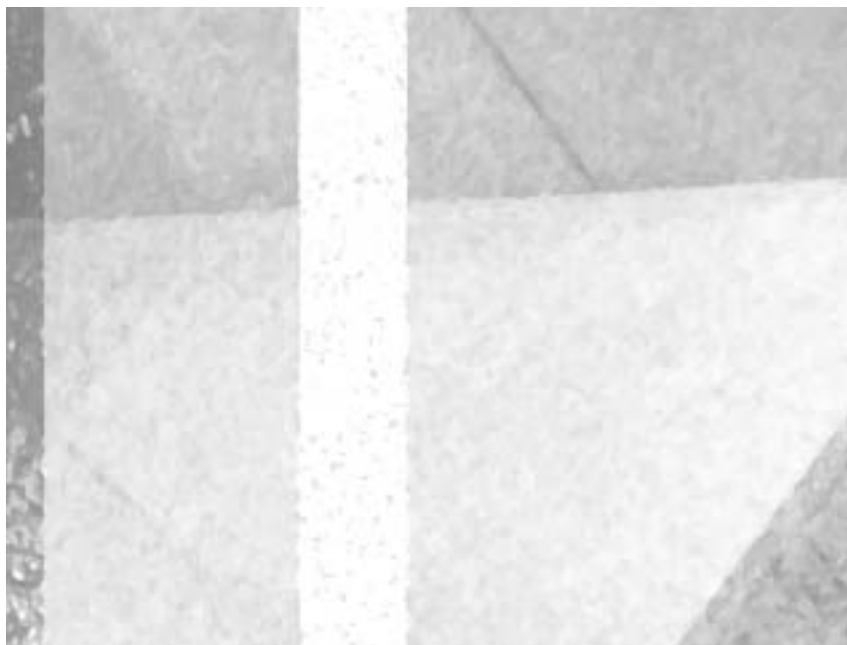
Estas notas tienen como explicación las singulares relaciones de agencia de la empresa pública y las dificultades para ejercer los derechos de propiedad en ella y por la

aceptación de la teoría de la elección pública, que considera que los políticos y la burocracia gubernamental persiguen su propia función de utilidad, lo cual conduce a una debilidad del Estado para hacer frente a las presiones de los grupos e implica políticas que no favorecen el logro de la eficiencia en esa empresa pública.

El derecho de propiedad en la empresa proporciona el derecho de decisión sobre las inversiones (activos) y la apropiación de la renta residual, así como el derecho a transferir los anteriores, lo que actúa como sistema de control de la actividad empresarial. En la empresa pública se impide a los propietarios la posibilidad de ejecutar dichos derechos.

La separación de propiedad y dirección, consustancial con la empresa pública se enfrenta al problema, no sólo del riesgo de divorcio de las funciones de utilidad respectivas (políticos y propietarios), sino también con la dificultad de la propiedad para limitar la discrecionalidad de la dirección, así como para establecer incentivos sobre la renta residual de la empresa. De otro lado, perseguir otros objetivos que no sean maximizar el valor de la empresa, exige el desarrollo de un sistema de planificación, información y control complejo y costoso, con efectos sobre la valoración de los directivos, pues el mercado no suele tener en cuenta dichos costes y objetivos.

Teóricamente se puede indicar que en la empresa pública es mayor el riesgo de discrecionalidad de la dirección y de su utilización por los administradores de la propiedad, los políticos, en la medida en que los mecanismos clásicos de control no funcionan. Así ocurre con los mecanismos internos, tanto por la forma de elección del Consejo de Administración y de la Junta General de Accionistas como por los individuos que los componen, ya que no se consideran propietarios de la empresa. En cuanto a los mecanismos *externos*, como el mercado de valores, la cotización muestra la capacidad de la empresa para generar beneficios y, por ello, valora el trabajo de la dirección; es, además, un mecanismo de control mediante los cambios de propiedad (OPAS) que provocan cambios de dirección. Por ello, la ausencia de cotización o la mayoría pública dificultan el funcionamiento de este mercado.



Existe, por otra parte, el problema del poder de influencia de otros grupos organizados, pues al no poder ejercer sus derechos de control los accionistas, ni quebrar la empresa, obtienen rentas extraordinarias a costa de los mismos. En caso de que el accionista no obtenga un rendimiento, la opción salida, privatización o quiebra, no suele contemplarse, por la influencia que ejercen determinados grupos dentro de la empresa para que permanezca como pública.

Por su parte, la teoría de la elección pública considera que los políticos y la burocracia persiguen su propia utilidad más que el interés público (Buchanan, 1972; Muller, 1988). Se supone que los políticos buscan maximizar su permanencia en el poder, por ello, están vinculados al «mercado de votos». Ello es campo para acciones vinculadas a satisfacer demandas de grupos de presión más que a maximizar el resultado esperado de la empresa. La empresa pública se presupone que va a ser instrumento en manos de los políticos, se va a «politizar» su gestión. Este planteamiento parte del supuesto de que los políticos y altos funcionarios —conforme al modelo neoclásico de individuo racional— buscan su propio interés y ello contradice la cultura weberiana del logro del interés público como objetivo de los funcionarios, y la supuesta imagen de «guardianes» del mismo con que se quiere presentar a los políticos.

Sin duda, existen comportamientos con objetivos de interés público, de realización de un proyecto «nacional», de logros de eficiencia en el trabajo. No obstante, el problema es de medida de dichas conductas y de control de las mismas cuando se trata de empresas públicas. El punto central de dicho razonamiento es la ausencia de otros motivos, en lugar de una función de utilidad centrada en las compensaciones económicas y no económicas de los individuos como incentivos «nacionales», altruismo y orgullo en el servicio público, que pudiera motivar a los directivos de las empresas públicas a la búsqueda de la eficiencia.

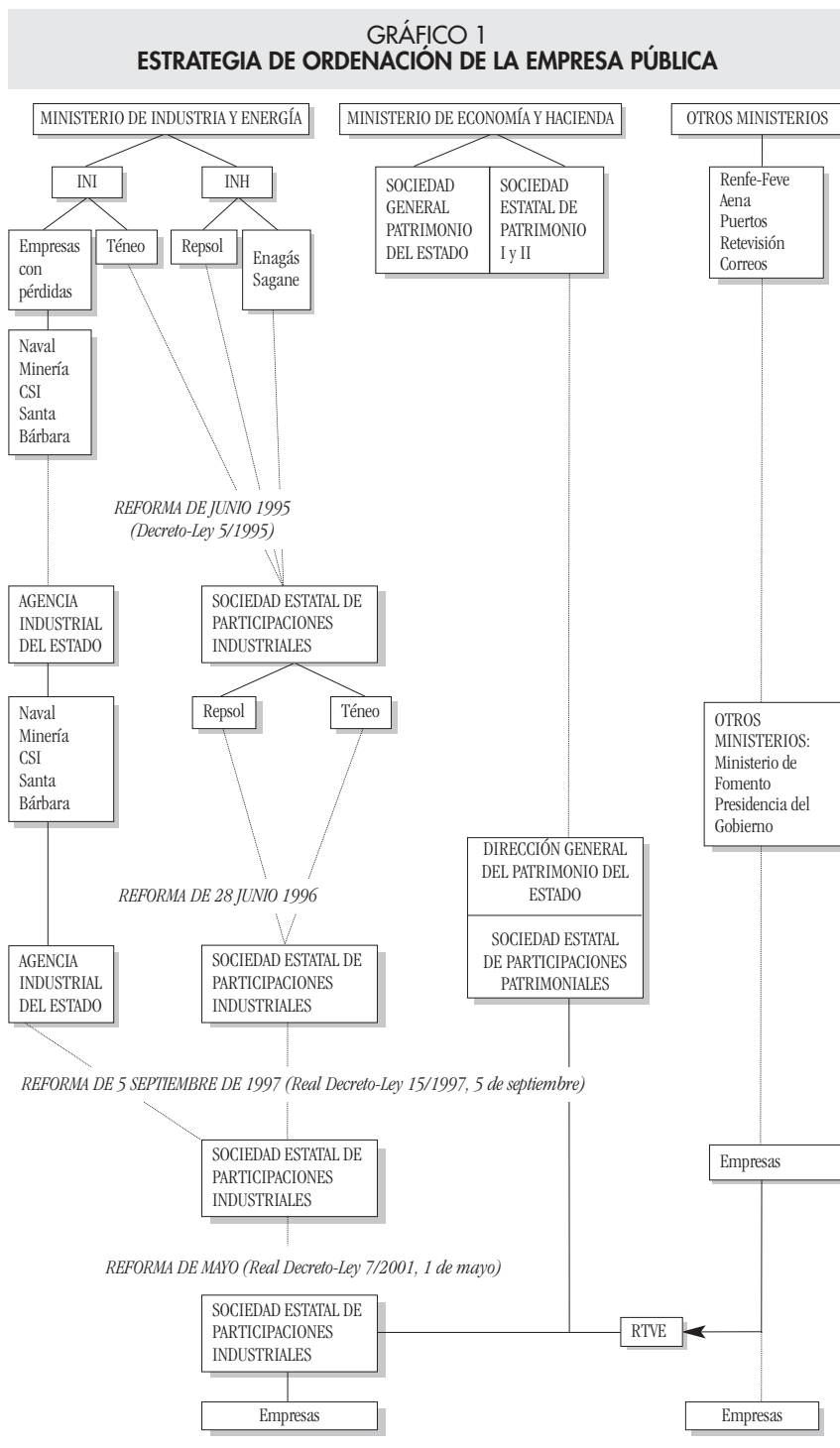
Si de la reflexión teórica nos enfrentamos a los datos, al análisis de la eficiencia entre la empresa pública y privada se deben diferenciar: a) los estudios comparativos del conjunto de las empresas públicas y privadas, o de un sector en un momento del tiempo, y b) los trabajos que analizan el efecto de la propiedad a partir del proceso de privatización, es decir, estudiar la evolución de la eficiencia de las mismas empresas siendo públicas, en el momento de su privatización y en períodos posteriores, teniendo en cuenta los cambios internos y el entorno de la empresa.

Los estudios comparativos de la eficiencia de las empresas públicas y privadas suelen diferenciar la eficiencia técnica o productiva y la distributiva —de precios—.

La SEPI, creada por Real Decreto-Ley 5/1995, de 16 de junio, se concibe como una sociedad instrumental, como un *holding*, que posee las acciones del Estado en Repsol y Téneo, así como pequeñas participaciones en Gas Natural, Enagas y en otras sociedades. Sus funciones básicas eran: a) la amortización de la deuda histórica del INI (sin considerar la deuda del INI previamente asumida por el Estado); b) la tenencia de las participaciones del Estado en Repsol y Téneo. El acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996 conlleva una simplificación de la estructura de participaciones con la supresión del *holding* Téneo, S.A. y su integración, al igual que Repsol, en la SEPI. Finalmente, por Decreto-Ley 15/1997, de 5 de septiembre, se suprime la Agencia Industrial del Estado, transfiriéndose a la SEPI todas las participaciones accionariales, bienes, derechos y obligaciones.

Por su parte, la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE) —regulada su actuación por la Ley de Patrimonio del Estado de 1964— tiene el control de un conjunto de empresas estatales, que clasificábamos en cuatro bloques, en función de su estatus: a) empresas con cotización en el mercado bursátil: Telefónica, Argentaria, Tabacalera; b) empresas como Aldeasa, Trasmediterránea, Ena y Paradores de Turismo, y c) empresas cuya actividad o negocio vienen condicionados por el sector público: Cetarsa, Tragsa, Segfipsa, Alimentos y Aceites, Mercasa, Agencia Efe, Senaa, Minas de Almadén, Explotaciones Agrarias Andaluzas y empresas instrumentales. La Dirección General del Patrimonio del Estado, a través de la Subdirección General de Empresas y Participaciones Estatales, actuaba, más formalmente que en la realidad, como un *holding* empresarial.

Para facilitar el proceso de privatización, se crean las Sociedades Estatales de Patrimonio I y II, que se integran en 1996 en la denominada Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales, S.A. (Seppa), con el objeto de actuar como ente gestor en los procesos de privatización. Finalmente, a través de la Ley 7/2001, de 14 de mayo, de modificación de la Ley del Patrimonio del Estado, a propuesta del Ministerio de Hacienda, se ha integrado la Seppa en Sepi y sus empresas Efe, Cetarsa, Paradores, Trasmediterránea, Ena, Expasa, Minas de



FUENTE: Elaboración propia.

Almadén, Empresa para la Gestión de Residuos Industriales, etc.

Las empresas dependientes directamente del ministerio tutelar reflejan una enorme diversidad en sus formas jurídicas y en su

comportamiento o actuación empresarial. En las mismas se incluyen desde los servicios administrativos sin personalidad jurídica propia (correos, organismos autónomos, industriales, comerciales y financieros) hasta entidades y sociedades

estatales con dependencia directa del ministerio tutelar (Renfe, Feve, Sepes, Canal de Isabel II, Puertos Autónomos, Aena, Rtve, etc.). Estas empresas públicas representan un conjunto heterogéneo y están unidas por el hecho diferencial de su no integración en un *holding* empresarial.

En la actualidad, las empresas de propiedad estatal dependen de dos centros de decisión: a) Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, y b) ministerios funcionales (Fomento, Agricultura, Presidencia del Gobierno, entre otros) (gráfico 1).

VEINTICINCO AÑOS DE EMPRESA PÚBLICA EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

El peso de la empresa pública medido a través del valor medio del empleo, VAB y FBCF de la economía (excluido el sector agrario), pasó de representar el 10%, en los finales de los setenta, al 8% en 1995, el 5% en 1998 y menos del 1% en la actualidad. En el mercado de capitales el peso de las empresas públicas cotizadas pasa de valores del 18% en el inicio de los ochenta, al 12,21% en 1995, al 0,58% en 1998 y al 0,43% en el 2002. Las cifras son reflejo de la intensidad del proceso de privatización de la empresa pública española.

El sector empresarial del Estado en los primeros años ochenta estaba integrado por (cuadro 1):

Tres *holdings* empresariales, con un control mayoritario sobre 298 empresas —INI, 189 empresas; INH, 28 empresas, y la Dirección General del Patrimonio del Estado, 81 empresas—.

Un conjunto diverso de empresas públicas (114 empresas) dependientes directamente de un ministerio funcional, Correos y Telecomunicaciones, 89 Organismos Autónomos comerciales, industriales y financieros y empresas filiales (no se incluyen las dependientes del *holding* INI) y 24 Entidades y empresas estatales (no se incluyen las dependientes del INH, ni de la Dirección General del Patrimonio).

CUADRO 1 LA EMPRESA PÚBLICA EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EL INICIO DE LOS OCHENTA

		Empresas públicas estatales 1981			
		Participación directa y mayoritaria	Filiales y subsidiarias	Empleo Número	
				1980	1981
Holdings empresariales	INI (Instituto Nacional de Industria)	59	130	221.529	219.829
	INH (Instituto Nacional de Hidrocarburos)	7	21	21.267	21.187
	Dirección General del Patrimonio del Estado	22	59	89.426	91.777
Empresas dependientes del respectivo ministerio funcional	Organismos Autónomos de Carácter Comercial, Industrial y Financiero	85	4	70.932	62.197
	Entidades y Sociedades Estatales con Dependencia Directa	10	14	80.245	91.578
	Servicios Comerciales sin Personalidad Jurídica: Correos y Telecomunicaciones	1	—	62.449	59.637
	TOTAL	184	228	545.848	546.205

FUENTE: Álvaro Cuervo, *La empresa pública en España*, Universidad de Oviedo (1983).

Este conjunto de empresas públicas, en 1981, daba empleo a 546.205 personas, cifra que refleja un leve descenso en el empleo con referencia a 1980 (549.579). Representa el 4,9% del empleo nacional (5% en 1981); su contribución al PIB al coste de los factores era del 8% en 1980 y del 9% en 1981, y la inversión realizada era del 17% en 1980 y del 18,5% en 1981 del conjunto de la formación bruta de capital.

En el presente (2003) la empresa pública se agrupa en dos instituciones: la Sepi y los ministerios funcionales (básicamente Fomento). La Sepi (cuadros 2A/2B) controla 20 empresas, con 31.207 empleados. No se consideran las empresas con participación minoritaria, al tener, en su mayoría, el mismo carácter temporal y financiero. Por su parte, las empresas más significativas dependientes de los ministerios funcionales (Fomento y Economía) son: Aena, Correos, Feve, Renfe, Puertos del Estado, Rteve, Paradores, Sepes y Fnmt.

El cambio producido en el período, consecuencia del proceso de privatización, ha llevado a una irrelevancia o práctica des-

aparición de la empresa pública en la economía española, si no se consideran las dependientes del Ministerio de Fomento.

Al estudiar la empresa pública en los últimos 25 años se deben diferenciar al menos tres períodos: a) 1977-1982: la preponderancia de la lógica política en la utilización de la empresa pública; b) 1983-1996: los intentos de racionalización y el inicio de una privatización «silenciosa», y c) 1996-2003: el programa de privatización de la empresa pública.

LA LÓGICA POLÍTICA COMO CONDICIONANTE DE LA EMPRESA PÚBLICA. 1977-1982

En los Pactos de la Moncloa, en octubre de 1997, se asumió el compromiso de elaborar un proyecto de ley relativo al estatuto de la empresa pública. Algo más de un año después, a finales de 1978, el Consejo de Ministros aprobaba un proyecto de estatuto, que regulaba las condiciones o razones para la creación de empresas públicas, los objetivos y funciones de éstas, los órganos y mecanismos de control y las normas pa-

ra un funcionamiento autónomo y designación de cargos directivos. Para bien de la empresa pública nunca se aprobó el Estatuto, que era un proyecto que desconocía la casuística empresarial de la propia empresa pública, que no necesitaba más burocracia para su desarrollo y control, sino más mercado, dado que desarrollaba su actividad al margen de la literalidad de las normas o bien cumpliendo sus aspectos meramente formales.

En este período, se acentúa la respuesta a los problemas con soluciones políticas en vez de buscar la racionalidad empresarial (A. García Fernández, 1985). Así, se producen procesos de nacionalizaciones, con justificaciones sociales, que en algunos casos encerraban intereses personales; se desarrollan los planes de reconversión industrial que aplazaban los ajustes empresariales y/o evitaban el proceso de nacionalización de empresas. También se produce una influencia determinante en las decisiones empresariales por los sindicatos, verdadera fuente de poder en la empresa pública, con relaciones directas con los ministerios, condicionando las decisiones empresariales con exigencias socio-políticas.

Igualmente, durante este período, y como continuidad de la política de los setenta, «la regulación es obtenida por la industria y diseñada para su beneficio» (Stigler, 1971). «Por ello, el sector público empresarial, en muchos casos, estuvo al servicio de los grupos privados. La empresa pública y no fue una respuesta económica a imperfecciones de los mercados, a exigencia de desarrollo regional», sino a las demandas de determinados grupos. Así se justifica la nacionalización de empresas en crisis [Interhorce, Hytusa, Grupo Álvarez, Segarra, Altos Hornos, Mediterráneo, Seat (34,7%), Babcock-Wilcox, H. J. Barreiros, Astilleros Españoles (50%), I. Frío y Alimentación, etc.] y se inician planes de reestructuración o reconversión industrial (Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, de medidas urgentes de reconversión industrial). Con ello se quieren evitar los costes sociales y políticos de los ajustes empresariales con base en el mercado.

CUADRO 2
EMPRESAS INTEGRADAS EN LA SEPI. OCTUBRE, 2003

CON PARTICIPACIÓN MAYORITARIA			
Empresa	Sector	Partic. %	Plantilla
Agencia Efe	Comunicación	100,00	1.169
Alycesa	Alimentación	91,00	2
Babcock & Wilcox Española	Bienes de equipo	100,00	119
Cetarsa	Tabaco	79,18	810
Clínica Castelló	Asistencia sanitaria	100,00	106
Cofivacasa	Gestión de participadas	100,00	60
Emgrisa	Residuos	100,00	40
Ensa	Bienes de equipo	100,00	531
Enusa	Energía	60,00	661
Infoinvest	Gestión inmobiliaria	100,00	56
Hunosa	Minería	100,00	5.499
Iniexport	Exportación	100,00	12
Inisas	Aseguradora sanitaria	92,41	16
Izar	Naval/defensa	100,00	10.993
Mayasa	Minería	100,00	178
Mercasa	Distribución alimentaria	51,00	90
Presur	Minería	100,00	102
Saeca	Finanzas	80,00	27
Sepides	Promoción de inversiones	100,00	40
Tragsa	Gestión de infraestructuras	51,00	10.696
TOTAL			31.207
CON PARTICIPACIÓN MINORITARIA			
Aldeasa	Distribución	5,06	
Altadis	Tabaco	1,93	
Andes Holding	Servicios financieros	42,00	
Aresbank	Servicios financieros	7,34	
Eads	Aeroespacial	5,50	
Endesa	Energía	2,95	
Enresa	Residuos	20,00	
Euroforum Escorial	Formación de directivos	0,23	
Expansión Exterior	Comercio exterior	11,87	
Hispasat	Telecomunicaciones	8,21	
Iberia	Transporte aéreo	5,39	
Newcomar	Gestión inmobiliaria	20,00	
Ree	Energía eléctrica	28,50	
Turbo 2000	Gestión de participadas	50,00	

FUENTE: Elaboración propia.

Como hecho relevante del período se inicia un proceso de reordenación empresarial con la creación del INH (Ley 45/1981, de 28 de diciembre), modelo de *holding* sectorial, que se esperaba fuera modelo

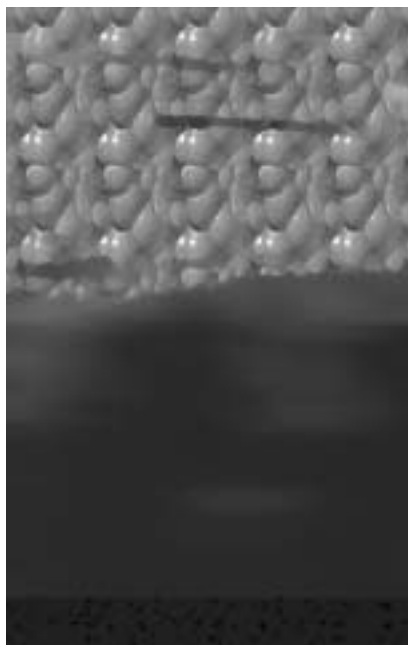
de reestructuración para el INI, que no tuvo continuidad. Pretendía acentuar la profesionalidad de la gestión y el aprovechamiento de supuestas economías de alcance entre las empresas.

EL INTENTO DE RACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y EL INICIO DE UNA PRIVATIZACIÓN «SILENCIOSA». 1983-1996

El gobierno socialista se enfrenta a la empresa pública con pragmatismo, sin minusvalorar el mandato ideológico. El proceso de cambio en el acercamiento a la empresa se refleja en las palabras empleadas para valorar sus resultados. Así, se ha pasado de hablar de plusvalía a excedente empresarial, a beneficio económico y rentabilidad de los capitales invertidos, para, finalmente, hablar de rentabilidad financiera, coste de oportunidad de los capitales y creación de valor. Es decir, se acepta el beneficio —rentabilidad de los capitales propios— como el criterio para evaluar los resultados, la eficiencia empresarial, aunque se sigan mencionando otros criterios vinculados a política industrial y/o beneficios sociales.

Con el objetivo de la búsqueda de la eficiencia se procede a alterar la organización de la empresa pública para facilitar su evaluación y limitar la intervención política. Con ese objetivo se producen cambios de directivos, se desregulan actividades y se lleva a cabo un proceso de reordenación empresarial. Se parte de los *holdings* —INH y el INI— que se consideran disponen de dimensión financiera y tecnológica para competir en los mercados globales. El INI como conglomerado se plantea (1991) su división en dos grupos, conforme al criterio de rentabilidad, es decir, empresas rentables y no rentables. Se presupone que las primeras, por la mera adscripción a un *subholding*, estarán sometidas a una lógica de gestión privada, a la disciplina que la posibilidad de quiebra implica y al objetivo de maximización de valor de la empresa sin interferencias de las administraciones públicas. Mientras que las no rentables son empresas inviables económicamente, cuya supervivencia se vincula al presupuesto y a los acuerdos con Bruselas.

La segregación de las actividades rentables —«núcleo de oportunidad» del resto, por medio de la creación de dos *subholdings* INISE e INISA, no se llevó a cabo. Tampoco se replantea la existencia del INI, como tal, frente a modelos como



INH, es decir, grupos plenamente autónomos de empresas en negocios, tecnologías y/o mercados relacionados. En definitiva, no se desarrolla el modelo de *subholding* o divisiones de negocios, con una adecuada asignación de responsabilidades que deje las decisiones de gestión de los negocios al nivel más bajo posible y se asigne al *holding* la responsabilidad de decidir en qué negocios quiere estar; lo que no requiere oficina central significativa, sino la que posee cualquier *holding* financiero privado de similar dimensión.

En los finales de los ochenta se inicia el proceso de privatización silenciosa justificado por exigencias tecnológicas y de multinacionalización (Seat, Iveco, Telefónica) o por exigencias organizativas y estratégicas para el desarrollo de la empresa. La privatización se presenta, en este período, de forma vergonzosa bajo los eufemismos de «racionalización», «redimensionamiento» del sector público empresarial y búsqueda de ventajas competitivas (dimensión, mercados, tecnología). Se trata de un proceso «oculto», donde se teme reconocer que privatizar puede ser una política «progresista» y se caracteriza como un proceso instrumental.

Se puede afirmar que, hasta junio de 1996, no parece que en España haya exis-

tido un plan de privatización global, explícito, con expresión de objetivos, procedimientos y garantías. Tampoco se puede decir que haya existido uno implícito, pues no ha sido un objetivo estratégico. Por el contrario, ha predominado un cierto silencio unido al empleo de criterios, a veces excesivamente coyunturales, para tratar la situación de empresas inviables, vincular la venta a la compra de sus productos —sector ferroviario— o resolver problemas de caja del Estado, u operaciones «industriales» (por razones de tecnología y/o mercado).

En España se decía: «no tenemos una voluntad política de privatizar». No era un tema ideológico, como en otros países, sino que se trataba de racionalizar y de redimensionar. Con esa filosofía, se han vendido pequeñas y medianas empresas sin justificación estratégica o se ha procedido al cierre o a la liquidación de otras sin viabilidad económica (en el INI: Soler Almirall, Potasas de Navarra, Ifasa, Alitec, Acuasur, Aznarte, Noratlántica, Saphico, Cogasa, Toagru; en el INH: Aplea y Agulesa; y en la DGPG: Cinespaña, Viages ITA, Vasco Montañesa) (anexo I).

Igualmente, se ha procedido a la venta de grandes empresas cuando por exigencias tecnológicas y/o de mercado era preciso integrarse con una multinacional: Seat, Secoinsa, Skf, Mtm, Ateinsa, Enfersa, Enasa. También se han colocado paquetes de acciones en Bolsa —Gesa, Amper, Acesa (autopistas), Ence, Argentaria, Telefónica, Endesa y Repsol— financieros, para obtener recursos para la expansión empresarial (anexo II).

En el proceso de privatización de España, durante dicho período conviene también hablar de las reprivatizaciones motivadas, por una parte, por la crisis bancaria, que desencadenó que la Administración —Fondo de Garantía de Depósitos— se hiciera con el control de los bancos y de las sociedades y activos vinculados a ellos y, por otra, por la expropiación del *holding* Rumasa, que supuso la integración en el sector público de 170 sociedades. En estos dos casos existió una clara voluntad política de privatización y, conforme a ello, se plantearon claras estrategias para su realización.

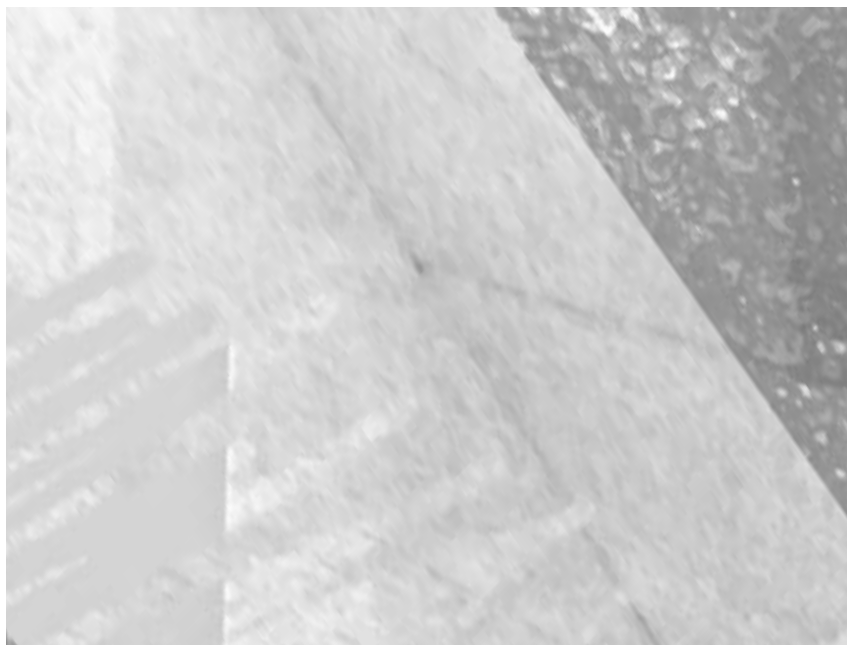
**LA PRIVATIZACIÓN
DE LA EMPRESA PÚBLICA
ESPAÑOLA. 1996-2003**

El proceso privatizador en España, en este período, se desarrolla con un plan y un calendario aceptados por los políticos y los responsables de las empresas. Tiene como objetivos aumentar la competencia en los mercados, mejorar la eficiencia del sistema empresarial e introducir cambios en los comportamientos de los agentes, tanto internos como externos, relacionados con la empresa pública, para evitar así su utilización como fuente de rentas y facilitar el proceso de privatización.

En el proceso de privatización se deben diferenciar dos tipos de decisiones relevantes por sus efectos sobre la eficiencia de la empresa: los cambios en la propiedad de las empresas y las mejoras en el nivel de competencia de los mercados en los que actúan las mismas. Sin duda, es a partir de una desregulación de los mercados o de un buen funcionamiento de los reguladores, en el caso de situaciones de monopolio natural, como se consiguen los mejores resultados en los procesos de privatización. Los cambios de propiedad (de pública a privada) exigen, para aprovechar sus potencialidades y para incentivar el cambio y la eficiencia en la empresa, la existencia de mercados competitivos.

Las fuerzas que han motivado las privatizaciones han sido: a) la presión exterior de la Unión Europea, que ha exigido la rotura de los mercados regulados y la supresión del paraguas financiero del Estado sobre las empresas públicas; b) el progreso tecnológico, que ha acabado con muchos monopolios naturales y facilitado la entrada de nuevos operadores; c) la necesidad de introducir cambios en el comportamiento que permitan sobrevivir a la empresa; en muchos casos, para no cerrar las empresas públicas hay que cambiarlas radicalmente, hay que privatizarlas, y d) la presión del cambio de valoración de la actuación pública empresarial, haciendo destacar el efecto negativo de la propiedad sobre la eficiencia de la empresa.

El proceso de privatización tuvo, pues, una cuádruple finalidad:



1] Mejora de la eficiencia del sistema empresarial, que evite tanto las ineficiencias unidas a la empresa pública como las que motiva, en algunos casos, en el sector privado por competencia desleal o por ser base de un «mercado politizado» en sus relaciones con proveedores y clientes.

2] Medio para la creación de grupos empresariales capaces de generar un entorno más competitivo, al mismo tiempo que es señal para incentivar la actividad del conjunto del sector privado.

3] Introducir cambios en el comportamiento de los miembros de la empresa para facilitar su competitividad y el desarrollo de activos intangibles, vinculados a la capacidad de innovación y a la creación de imagen y marcas, en suma, incentivar la creación empresarial y la internacionalización de la empresa.

4] Facilitar el desarrollo del mercado de capitales, la financiación empresarial y la apertura de los mercados de bienes y servicios.

El proceso de privatización tiene como pauta para su desarrollo el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, por el que se establecen las bases del programa de modernización del sector público empresarial del Estado y las normas internas de procedimiento sobre privatizaciones elaboradas por los agen-

tes gestores y las recomendaciones del Consejo Consultivo de Privatizaciones. Los agentes gestores de las privatizaciones en España son:

La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y la Agencia Industrial del Estado (AIE). Esta última desaparece por Real Decreto-Ley 15/1997 y se integra con sus empresas en la Sepi.

La Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales, S.A. (SEPPA), que igualmente se integra, en 2001, en la Sepi (Ley 7/2001, de 14 de mayo).

Los ministerios funcionales, básicamente Fomento, para sus empresas directamente dependientes (Retevisión, Aena, Puertos, Renfe-Feve, Enatcar, etc.), que han delegado en, algunos casos, en la Sepi la ejecución del proceso privatizador.

Los agentes gestores del proceso de privatizaciones actuarán de acuerdo con los principios de: a) publicidad, transparencia y concurrencia; b) separación de la propiedad y la gestión de las empresas; c) salvaguarda y defensa de los intereses económicos generales y de los intereses patrimoniales del Estado; d) continuidad del proyecto empresarial de las empresas privatizadas, y e) aumento de la competencia, extensión de los mercados de ca-

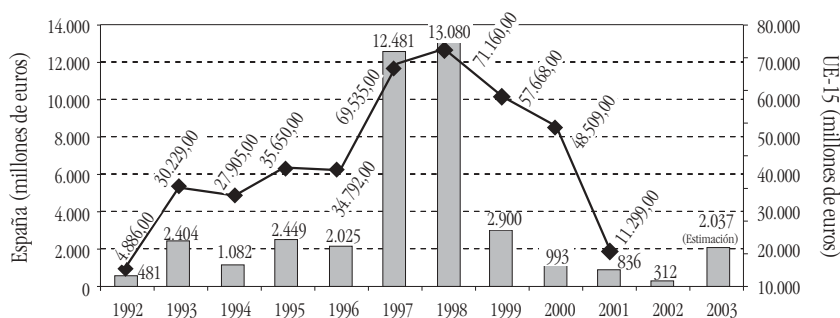
pitales y ampliación de la base accionarial de las empresas.

El proceso de privatizaciones se presenta con vocación de globalidad y, en las empresas sujetas a actuaciones de reestructuración o reconversión, será tendencial y se intentará disminuir su dependencia estructural respecto a las ayudas públicas mediante la formulación y ejecución de planes de saneamiento dentro del marco de la normativa comunitaria, teniendo siempre en cuenta sus implicaciones económicas y sociales (Cuervo, 1997).

Para favorecer la aceptación social y política de los procesos de privatización por el partido en el gobierno (1995) y hacer aceptable la desvinculación del poder político respecto de las empresas privatizadas, se había aprobado la Ley 5/1995, de 23 de marzo, que regula nuestra «acción de oro», al facilitar que los poderes públicos, siempre reacios a desprenderse de poder, lo hagan, dado que mantienen una cierta capacidad de control sobre la empresa. Con dicha Ley se pretende mantener la defensa de los supuestos intereses nacionales a través del denominado «efecto sede», la nacionalidad de la empresa, para evitar posibles operaciones de desmantelamiento, compras de cuotas de mercado y no de empresas, pérdidas de activos intangibles y externalidades unidas a la «sede». Para ello somete a un régimen de autorización administrativa previa de los acuerdos de disolución o cambio de función de la empresa, la enajenación de determinados activos o la adquisición, por un inversor, del 10% o más del capital (5% en el caso de Endesa). En la actualidad, la acción de oro afecta a Indra, a su división de defensa, hasta el 2004 y prorrogable dos años más; al grupo Telefónica y Endesa hasta el 2007, y a Repsol hasta 2006.

Junto con la acción de oro, los procesos de privatización se plantean, en algunos casos, con la creación de un «núcleo duro» de accionistas de referencia a modo de socios industriales o institucionales que se comprometen a dar continuidad al proyecto empresarial. A la hora de configurar estos grupos de accionistas se intenta asegurar tanto el mantenimiento de supuestos intereses nacionales como una cierta influencia indirecta del Gobierno después de privatizada la empresa por la vinculación

GRÁFICO 2
VOLUMEN DE INGRESOS POR PRIVATIZACIONES EN ESPAÑA Y EN LA UE-15



Nota: Desde 1992 hasta 1996 se han incluido los ingresos a través de OPV. A partir de 1997 se incluye el importe de las privatizaciones.

FUENTES: Elaboración propia y OCDE.

informal que se crea entre él y los *insiders* de la empresa. En muchos de los procesos de privatización, el éxito de los mismos se vincula a la existencia de accionistas estables con paquetes significativos (Caves, 90; Boycko *et al.*, 1996) y con conocimientos sobre los negocios que facilitan un control de los directivos (McDonald, 1993).

La limitación de los cambios de propiedad que implica la «acción de oro» y los «accionistas de referencia» facilita la búsqueda de beneficios privados por parte de los accionistas estables y reduce la presión de los mercados, con sus efectos disciplinarios sobre la dirección. Ya que es difícil que pierdan sus posiciones de dominio bajo el «paraguas» del interés nacional. Estos efectos no deseados de la denominada acción de oro pierden importancia, dado su carácter temporal, y el uso que hasta ahora se ha hecho de ella que no ha implicado efectos significativos sobre la estrategia de las empresas. Sin duda, sus consecuencias son menos relevantes que la moda generalizada de los blindajes. Lo más que se puede decir es que la privatización plena de la empresa se producirá transcurrida no sólo la vigencia de la acción oro, sino después de un cambio en la presidencia de la empresa y del partido en el Gobierno.

La evolución posterior al proceso privatizador de nuestras empresas dependerá, en parte, de las presiones de los mercados. Ello exige:

■ El correcto funcionamiento de los sistemas de control de los directivos, en con-

creto de los mercados de capitales, de los mercados de empresas, para que, en el caso de que haya una gran dispersión del accionariado, aquéllos tengan estímulos para un comportamiento eficiente.

■ La existencia de reguladores eficientes y con experiencia en los casos de monopolio natural para eliminar barreras de entrada tarifarias y no tarifarias en los mercados. El aumento de medios y funciones del Tribunal de Defensa de la Competencia es, sin duda, una reforma necesaria. Igualmente, el correcto funcionamiento de las comisiones de control —Comisión de Energía Nacional (Ley 40/1994, de diciembre), Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio)— y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores facilitarán el éxito del proceso privatizador.

Para finalizar estos comentarios sobre el programa de modernización y privatización de la empresa pública, se hace necesaria la mención a las cifras indicativas del mismo, reflejo de su relevancia en la economía española.

La evolución del proceso de privatización en España y la Unión Europea no presenta diferencias significativas (gráfico 2), aunque obviamente existen en el volumen de las cifras. En España, el proceso de privatización se inicia, de hecho, el año 1992, con 481 millones de euros de ingresos, alcanza sus cotas máximas en 1997 y 1998, donde se obtienen 12.481 y 13.081 millones de euros, respectivamente. En el 2002 se ingresan 312 millones de euros y 2.037

(previsión) en 2003. El volumen de ingresos obtenidos alcanza la cifra de 41.254 millones de euros, 50.385 millones en moneda actualizada a agosto 2003. Considerando el método de venta, las OPV (Oferta Pública de Venta), doce casos, representan el 90% de ingresos. Las privatizaciones más relevantes, en cuanto al volumen de ingresos, han sido Endesa (17.097 millones de euros), Repsol (6.994 millones), Telefónica (6.188 millones), Argentaria (6.363 millones), Tabacalera (2.073 millones) y Acelaria (2.227 millones) (Cuadro 3).

Otra forma de ver la importancia del proceso es mostrando las cifras del peso de los ingresos obtenidos sobre el PIB. En el período 1992-1995 los ingresos por privatizaciones representaban el 0,41% del PIB, frente al 0,86% de media anual durante 1996-2003. En dos años, 1997 y 1998, los ingresos por privatizaciones representaban, respectivamente, el 2,67% y al 2,63% del PIB. Esto es reflejo de la relevancia del proceso de privatización de la empresa pública estatal española.

Para finalizar el proceso de privatización de la empresa pública estatal restan 20 empresas vinculadas a la Sepi, algunas de imposible venta y las empresas vinculadas a Fomento y Economía: Aena, Puertos del Estado, Correos, Paradores, Fnmt, Sepes, y otras empresas de difícil privatización, como Renfe, Feve y Rtve. Como contrapeso al proceso privatizador de la empresa pública estatal están surgiendo las empresas públicas de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos.

Como información del proceso de privatización, en el anexo III se detallan las empresas privatizadas a través de OPV, y en el anexo IV, el conjunto de empresas privatizadas por métodos distintos a OPV. Igualmente, se hacen constar, además del método, los ingresos y compradores. Para un mayor análisis se pueden consultar las memorias anuales del Consejo Consultivo de Privatizaciones.

●●●●●●●●●●●●●●●●●● A MODO DE RESUMEN

En el inicio de los ochenta la empresa pública estatal estaba integrada por 298 empresas dependientes del INI, INH y Di-

CUADRO 3 INGRESOS TOTALES POR EMPRESA PRIVATIZADA EN MILLONES DE EUROS, ACTUALIZADOS EN FUNCIÓN DEL IPC, AGOSTO DE 2003					
Operación	Ingresos	Ingresos actualizados	Operación	Ingresos	Ingresos actualizados
Endesa	14.001, 32	17.097, 16	Babcock & Wilcox	45, 00	48, 15
Repsol	5.080, 67	6.994, 84	Auxini	35, 76	43, 12
Telefónica	5.079, 09	6.188, 06	Elcano	34, 70	41, 40
Argentaria	5.032, 53	6.363, 23	Initec	30, 05	33, 90
Aceralia	1.872, 56	2.227, 46	Infoleasing	18, 63	22, 07
Tabacalera	1.751, 79	2.073, 97	Serausa	14, 78	17, 31
Enausa	1.586, 00	1.596, 11	Comesa	8, 95	10, 54
Iberia	1.451, 99	1.616, 50	Coosur/Olcesa	7, 01	7, 25
Retevisión	1.438, 22	1.705, 29	LM	5, 26	5, 98
Tisa	763, 29	910, 56	Ensb	5, 00	5, 43
Indra	418, 50	485, 83	Barreras	4, 51	5, 35
Red Eléctrica	340, 88	394, 19	Sodical	4, 32	5, 21
Ence	300, 19	335, 26	Cope	3, 77	4, 19
Aldeasa	273, 71	326, 40	Inima	3, 76	4, 42
Trasmediterránea	258, 90	265, 28	Sefanitro	3, 46	4, 19
Gas Natural	222, 44	269, 45	Minas de Almagrera	2, 66	3, 22
Musini S.A.	208, 00	209, 33	Astander	1, 80	2, 06
Inespal	194, 64	231, 12	longraf	0, 99	1, 19
Casa	184, 89	206, 71	Conversión Aluminio	0, 72	0, 78
Enatcar	157, 47	179, 16	Icsa	0, 61	0, 71
Grupo Potasas	103, 37	121, 05	Química del Estroncio	0, 41	0, 42
Musini Vida	92, 00	92, 59	Ferroprefil	0, 13	0, 15
Enagas	84, 14	99, 91	Interinvest	0, 00	0, 00
Expasa	76, 95	80, 26	Productos Tubulares	0, 00	0, 00
Ebro-Puleva	50, 53	51, 11	Surgiclinic Plus	-1, 69	-2, 04
TOTAL INGRESOS				41.254, 67	50.385, 85

Nota: Se han acumulado los ingresos de los diferentes tramos de las empresas privatizadas.
FUENTE: Consejo Consultivo de Privatizaciones. No se han podido obtener los ingresos o desembolsos de muchas empresas privatizadas con anterioridad a 1996, aunque se estima que no han generado ingresos, sino mas bien salidas de caja.

rección General del Patrimonio del Estado, de las que 114 dependían directamente de un ministerio funcional. Estas empresas daban empleo a 550.000 personas, representaban el 4,9% del empleo nacional y el 8% del PIB, y la inversión realizada por ellas suponía el 17% del conjunto de la formación bruta de capital.

El sector público empresarial reunía un conjunto de empresas de actividad muy dispar, cuya composición, sin perjuicio de la justificación que pudiera haber existido cuando se crearon, no obedecía a ningún referente teórico, ni a ninguna estrategia definida. Las empresas públicas

habían quedado sin justificación económica, ni actividades en las que resulte prioritario ni imprescindible la intervención pública bajo la forma de empresa.

La evolución de la ordenación de la empresa pública española, en los últimos años, se caracteriza por la búsqueda de modelos organizativos que promovieran la eficiencia; así, se usa el modelo *holding* sectorial, el INH, la diferenciación en los *holdings* (INI) entre empresas rentables y no rentables, Téneo (1992) y, finalmente, la creación de la Sepi y la Aie, con la idea de facilitar el ajuste y la privatización de la empresa pública.

ANEXO I
OPERACIONES DE VENTA DE PARTICIPACIONES. PÉRDIDA DE CONTROL. 1985-1995

Año	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% capital vendido	Tipo venta	
1985	Cesquisa		Química	Cepsa	45	VD	
	Igfisa		Alimentación	Pleamar	100	VD	
	Ingenasa		Biotecnología	ERT	68	VD	
	Grosspium		Textil	Textil Guadiana	100	VD	
	Marsans	Enisa	Turismo	Trapsatur	100	VD	
	Secoinsa	Endiasa	Electrónica	Fujitsu	69	VD	
	SKF Española	Enisa	Mecánica	SKF	99	VD	
	Textil Tarazona	Intelhorce	Textil	Entrecanales	70	VD	
1986	Aluflet	Alúmina Española	Aluminio	Accionistas Privados	40	VD	
	Amper		Electrónica	Múltiples	68	OPV	
	Enturs		Turismo	CIGA	100	VD	
	Fovisa	Made	Siderurgia	GKN	100	VD	
	Frigsa	Endiasa	Alimentación	Saprogal	100	VD	
	Gypisa	Endiasa	Alimentación	Los Norteños	100	VD	
	Indugasa	Seat	Automoción	GKN	50	VD	
	Insisa	BWE	Bienes de Equipo	Accionistas Privados	60	VD	
	Issa	Inespal	Aluminio	Aluperfil	100	VD	
	La Luz	Carcesa	Alimentación	Prevert	100	VD	
	Motores MBD	Motores Barreras	Const. Naval	Klockner HD-AG	60	VD	
	Pamesa	Ence	Papel	Torras Hostench	100	VD	
	Remetal	Incespal	Aluminio	Socios Iniciales Re.	67	VD	
	Seat		Automoción	Volkswagen	100	VD	
	Telesincro	Inisel	Electrónica	Bull	100	VD	
	1987	Acesa		Automoción	Múltiples	58	OPV
		Alumalsa	Inespal	Aluminio	Montupert	44	VD
Dessa		Bazán	Const. Naval	Forestal del Atlántico	80	VD	
Diasa		Endiasa	Alimentación	Promodes/BBV	50	VD	
Evatsa		Inespal	Aluminio	Cebal	100	VD	
Litofan		Inespal	Aluminio	Baumgartner Ibérica	100	VD	
Miel Española		Endiasa	Alimentación	Agrolimen	51	VD	
Purolator			Automoción	Knecht Filterwerke	97	VD	
Victorio Luzuriaga			Automoción	Eisenwerk Bruhl	33	VD	
1989	Ancoal	Enisa	Aluminio	Omnimun Industrie	75	VD	
	Astican		Const. Naval	Italmar	91	VD	

(Continúa)

El funcionamiento de la empresa pública refleja la ausencia de objetivos precisos y de controles externos, apropiación política-sindical del proceso de decisión y el ser fuente para buscadores de rentas. La propiedad pública, en suma, afecta a la eficiencia de la empresa, sobre todo en entornos no competitivos.

La evolución de la empresa pública española en los 25 últimos años se resume en unas pocas cifras: de representar el 10% del valor medio del empleo, PIB y FBCF en los finales de los setenta a menos del 1% en la actualidad; de representar el 18% del mercado de capitales (1979), las empresas públicas cotizadas, al 0,43%

(2002); de dar empleo a más de 550.000 personas a no alcanzar las 100.000 en el 2003. En esta breve historia, se deben diferenciar al menos tres períodos: 1977-1982, caracterizado por la preponderancia de la lógica política en la utilización de la empresa pública; 1983-1996, los intentos de racionalización y el inicio de

LA EMPRESA PÚBLICA ENTRE 1978 Y 2003...

ANEXO I (continuación)
OPERACIONES DE VENTA DE PARTICIPACIONES, PÉRDIDA DE CONTROL. 1985-1995

Año	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% Capital vendido	Tipo venta
	Ateinsa		Bienes de Equipo	GEC Alsthon	100	VD
	Enfersa		Fertilizantes	Ercros	100	VD
	Intelhorce		Textil	Orefici	100	VD
	MTM		Bienes de Equipo	GEC Alsthon	100	VD
	Oesa	Endiasa	Alimentación	Feruzzi	100	VD
	Pesa	Inisel	Electrónica	Amper	97	VD
1990	Adaro Indonesia		Ingeniería	Indonesia Coal <i>et al.</i>	80	VD
	Coifer	Tabacalera	Alimentación	BBV	50	VD
	Dirsa	Tabacalera	Distribución	Promodes/BBV	75	VD
	Hytasa		Textil	Textil Guadiana	100	VD
	Imepiel		Calzado	Grupo Cusí	100	VD
	Salinas Torrevieja		Química	Solvay	38	VD
	S. de la Fuente	Tabacalera	Distribución	BBV	100	VD
1991	Coisa	Tabacalera	Alimentación	Rústica	100	VD
	Enasa		Automoción	Iveco/Fiat	100	VD
	Fridarago	Tabacalera	Alimentación	Rústica	100	VD
	G.E. Álvarez		Artesanía Indust.	Estrudesa	100	VD
	Jobac	Mercasa	Distribución	Erosmer/Eroski	100	VD
	TSD	Enosa	Electrónica	Telepublicaciones	100	VD
1992	Icuatro		Equipos Hospitalarios	Grupo Alegre	90	VD
1993	Automoción		Automoción	Inversiones Reo	100	VD
	Fábrica de San Carlos		Bienes de Equipo	G Navacel y otros	100	VD
	Ineco	Renfe	Ingeniería	Varios	66	VD
	Palco	Inespal	Aluminio	Alcan Deutschland	100	VD
1994	Artespaña		Artesanía Indust.	Medino	100	VD
	ASDL	Ceselsa	Aeronáutica	Quadrant Group	87	VD
	Caivsa	INH	Energía	Gas Natural	100	VD
	Cía. Transatlántico		Transporte	Naviera de Odiel	100	VD
	Enagas	INH	Energía	Gas Natural	91	VD
	Grupo Royal Brands	Tabacalera	Alimentación	RJR Nabisco	100	VD
1995	Lesá	Tabacalera	Alimentación	Layma/Iparlat	100	VD
	Refinalsa	Inespal	Aluminio	Remetal	50	VD
	Sidenor		Siderurgia	Digeco/Olarra/Rodac.	50	VD

Nota: No incluye las operaciones de reprivatización del *holding* de Rumasa.

VD= Venta Directa. OPV= Oferta Pública de Venta.

FUENTES: Cuervo (1997) y Bel y Costa (2001).

una privatización «silenciosa», y 1996-2003, el programa de privatización de la empresa pública.

En el período 1977-1982 se acentúa la respuesta a los problemas de la empresa pública con soluciones políticas en vez de buscar la racionalidad empresarial; así,

se producen procesos de nacionalización, con justificaciones sociales que, en algunos casos, encerraban intereses privados; se desarrollan los planes de reconversión industrial y se aplazan los ajustes empresariales. Como hecho relevante se crea el INH, a modo de *holding* sectorial, que pretende acentuar la profesionalidad de

la gestión y el aprovechamiento de economías de escala.

El gobierno socialista (1983-1996) se enfrenta a la empresa pública con pragmatismo, aunque con restricciones ideológicas. Desarrolla una ordenación de los *holdings*-INI, INH y DGP, buscando una

ANEXO II
OPERACIONES DE VENTA DE PARTICIPACIONES, SIN PÉRDIDA DE CONTROL. 1985-1996

Año	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% capital vendido	Tipo venta
1986	Gesa	Endesa	Energía	Múltiples	38	OPV
1987	Gas Madrid		Energía	Múltiples	16	OPV
1987	Telefónica		Telecomunicaciones	Múltiples	6	OPV
1988	Ence		Papel	Múltiples	40	OPV
1988	Endesa		Energía	Múltiples	20	OPV
1989	Repsol		Energía / Química	BBV	4	VD
1989	Repsol		Energía / Química	Múltiples	26	OPV
1990	Repsol		Energía / Química	Pemex	5	VD
1993	Argentaria		Banca	Múltiples	25	OPV
1993	Argentaria		Banca	Múltiples	22	OPV
1993	Repsol		Energía / Química	Múltiples	13	OPV
1994	Endesa		Energía	Múltiples	9	OPV
1995	Ence		Papel	Múltiples	19	OPV
1995	Repsol		Energía / Química	Múltiples	19	OPV
1995	Telefónica		Telecomunicaciones	Múltiples	11	OPV
1996	Argentaria		Banca	Múltiples	25	OPV
1996	Repsol		Energía / Química	Múltiples	11	OPV

Nota: Incluye operaciones de ventas de paquetes accionariales —por venta directa o por OPV— significativas financieramente. Estas operaciones no implican la pérdida por parte del Estado.

FUENTE: Bel y Costa (2001).

lógica de gestión privada, como es la pretendida división del INI en INISE e INISA y la creación de Téneo. A finales de los ochenta se inicia un proceso de privatización silenciosa justificado por exigencias tecnológicas, organizativas y financieras, presentándose de forma vergonzante bajo los eufemismos de «racionalización» «redimensionamiento» o búsqueda de ventajas competitivas para el sector público empresarial. Con dicha justificación se venden 67 empresas públicas, con pérdida de control, y se realizan 17 operaciones de venta de participaciones públicas, sin implicar pérdida de control, con una finalidad de carácter financiero, se decía, para obtener recursos para financiar la expansión empresarial.

En el año 1996 se inicia un programa de modernización del sector público empresarial, un programa completo de privatización, con una triple finalidad: mejorar la eficiencia del sistema empresarial motivado por los cambios en el comportamiento de los miembros de la empresa y en el sistema de incentivos; ser medio de creación de grupos empresariales que in-

ANEXO III
EMPRESAS PRIVATIZADAS A TRAVÉS DE OPV DESDE JUNIO 1996

Año	Empresa	Sector	Comprador	% capital vendido
1996	Gas Natural	Petróleo-Gas	Múltiples	3,81
1997	Telefónica	Telecomunicaciones	Múltiples	21,90
1997	Repsol	Petróleo-Gas	Múltiples	10,00
1997	Aldeasa	Comercio	Múltiples	80,00
1997	Endesa	Energía	Múltiples	25,00
1997	Aceralia	Siderurgia	Múltiples	52,80
1998	Argentaria	Banca	Múltiples	29,20
1998	Tabacalera	Tabaco	Múltiples	52,00
1998	Endesa	Energía	Múltiples	30,00
1998	Indra	Servicios	Múltiples	66,09
1999	Red Eléctrica	Energía	Múltiples	35,00
2001	Iberia	Transporte	Múltiples	53,70
2001	Ence	Papel	Múltiples	26,00

FUENTE: Bel y Costa (2001).

centiven la creación, innovación y expansión internacional de la empresa española, y facilitar el desarrollo del mercado de capitales y la apertura de los mercados de bienes y servicios. Para llevar a cabo el

proceso se crean los agentes gestores: Sepi, la Aie y Seppa, finalmente integrados en Sepi, se crea el Consejo Consultivo de Privatizaciones, que informa sobre el cumplimiento de los principios de publi-

cidad, transparencia y libre concurrencia del proceso.

Para favorecer la aceptación social y política de los procesos de privatización se contaba con la Ley 5/1995, de 23 de marzo, que regula la «acción de oro»; la búsqueda, en algunos casos, de accionistas de referencia, como socios industriales e institucionales y la creación de reguladores para incentivar la apertura de los mercados. El proceso de privatización se presentó con vocación de globalidad y por la totalidad del capital. Ha sido una de las decisiones de política económica más relevantes, que ha configurado una nueva realidad empresarial, un nuevo dinamismo y apertura de nuestra economía.

Las cifras del proceso son elocuentes. El volumen de ingresos obtenidos alcanza la cifra de 50.385 millones de euros, con doce empresas privatizadas mediante oferta pública de venta de acciones, que alcanza el 90% de los ingresos, y 39 con métodos distintos a OPV. Para finalizar el proceso restan 20 empresas vinculadas a la SEPI, nueve al Ministerio de Fomento y Economía, algunas de imposible realización, por razones económicas y políticas.

•••••
BIBLIOGRAFÍA

ARGIMÓN, I., ARTOLA, C. y GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (1997): «Empresa pública y empresa privada: Titularidad y eficiencia relativa». Servicio de Estudios, Banco de España.
AZOFRA, V., FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, I., HERNÁN GOMEZ, J. y MIGUEL HIDALGO, A. (1991): «Análisis sectorial del comportamiento financiero de las empresas públicas y privadas en España», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, nº 6, Valladolid.
BEL, G. y COSTAS A. (2001): «La privatización y sus motivaciones. De instrumento a política», *Revista Industrial*, nº 19-20, pp. 105-133.
BISHOP, M. y THOMPSON, D. (1992): «Regulatory reform and productivity growth in the UK's public utilities», *Applied Economic*, vol. 24, pp. 1181-1190 (citado por Vickers, 1993).
BOUBAKRI, N., COSSET, J. C. y GUEDHAMI, O. (2003): *Postprivatization Corporate Governance: The role of ownership structure and investor protection*, Working Paper, Fondazione ENI-Enrico Mattei, Milán.

ANEXO IV
EMPRESAS PRIVATIZADAS POR MÉTODOS DISTINTOS A OPV DESDE JUNIO 1996

Año	Empresa	Sector	Comprador	% capital vendido
1996	Sefranito	Químico	Fertilera	53,00
1996	Almagrán	Minería	Navan Resources	99,98
1997	Inográs	Metalurgia	MBO	100,00
1997	Surgiclinic Plus	Metalurgia	Hambros	50,00
1997	Auxini	Construcción	OCP	60,00
1997	Retevisión	Comunicación	Stet-Endesa t otros	60,00
1997	CSI-Aceralia	Siderurgia	Arbed y otro	47,20
1997	Elcano	Transporte	Soponcata y otros	100,00
1997	TISA	Telecomunicaciones	Telefónica	23,78
1997	Ferroprefil	Siderurgia	MBO	100,00
1997	Inespal	Metalurgia	Alcoa	99,60
1997	Infoleasing	Financiera	Liscat	100,00
1997	Barreros	Astilleros	Naviera Odiel y otros	99,99
1998	Enagas	Petróleo-gas	Gas Natural	9,00
1998	Productos Tubulares	Metalurgia	Tubos Reunidos	100,00
1998	INIMA	Construcción	Lain	100,00
1998	COMESA	Servicios	Varios	100,00
1998	SERAUSA	Servicios	Areas S.A.	100,00
1998	POTASAS	Minería	Dead sea works	58,15
1998	Retevisión	Servicios	Retevisión, BCH y Caixa Vigo	30,00
1999	ICSA-AYA	Bienes de Equipo	MASA	100,00
1999	ENATCAR	Transporte	ALSA	100,00
1999	INITEC	Ingeniería	Técnicas Reunidas y Westinghouse	100,00
1999	ASTANDER	Astilleros	Italmar	100,00
1999	L.M. Composites	Bienes de Equipo	L.M. Composites	50,00
1999	IBERIA	Transporte	Caja Madrid, Logística, Corte Inglés, BA, BBVA, etc.	40,00
2000	CASA	Aeronáutica	EADS	100,00
2000	COPE	Radio	COPE	242,00
2001	Conversión Aluminio	Metalurgia	Alibérico	100,00
2001	ENSB	Armamento	General Dynamics	100,00
2001	BABCOCK & WILCOX	Bienes de Equipo	Babcock Borsig	100,00
2001	EXPASA	Agrario	Varios	100,00
2001	ENCE	Papel	Caixa Galicia, Bankinter y Zaragoza	25,00
2001	INTERINVEST (aerolíneas argentinas)	Aviación	Air Comet	92,20
2002	COOSUR-OLCESA	Aceite	Consorcio Jaén Oliva	89,36
2002	TRANSMEDITERRÁNEA	Transporte	Acciona y otros	94,24
2002	Química del Estroncio	Químico	Fertilera	51,00
2002	EXPASA (Finca)	Agrario	Varios	100,00
2003	EBRO PULEVA	Agrario	Hisparroz	4,24
2003	ENAUSA	Concesiones	Sacyr, BSCH, y otros	100,00
2003	Musini S.A.	Seguros	MAPFRE Caja Madrid	98,06
2003	Musini Vida	Seguros	MAPFRE Caja Madrid	100,00

FUENTE: Bel y Costa (2001).

- BOYCKO, M., SHELEIFER, A. y VISHNY, R. (1996): «A theory of privatization», *Economic Journal*, vol. 106, pp. 309-319.
- BUCHANAN, J. M. (1972): *Theory of Public Choice*, University of Michigan Press, Michigan.
- CRAGG, M. I. y DYCK, I. J. A. (1999): «Management Control and privatization in the U.K: a quiet life disturbed», *Rand Journal of Economics*, vol. 30, pp. 475-497.
- CAVES, R. E. (1990): «Lesson from privatization in Britain: State enterprise behavior, public choice, and corporate governance», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, nº 2, pp. 145-169.
- CUERVO, Á. (1986): «La privatización de la empresa pública. La nueva desamortización», *Papeles de Economía Española*, nº 27, pp. 331-341.
- CUERVO, A. (1997): *La privatización de la empresa pública*, Encuentro Ediciones, Madrid.
- CUERVO, A. (1998): «La privatización de las empresas públicas. Cambios de propiedad, libertad de entrada y eficiencia», *Información Comercial Española*, nº 772, pp. 45-57.
- CUERVO, A. y MAROTO, J. A. (1983): «Análisis económico financiero comparativo entre grandes empresas industriales públicas y privadas», *Revista Economía Industrial*, nº 231, Madrid.
- CUERVO, A. y VILLALONGA, B. (2000): «Explaining the variance in the performance effects of privatization», *Academy of Management Review*, vol. 25, nº 3, pp. 581-590.
- FERNÁNDEZ, Z. (1994): «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en J. Velarde y J. L. García Delgado: *El Estado en la economía española*, Editorial Cívitas, Madrid, pp. 105-124.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, A. (1985): «Política Empresarial Pública, 1974-1984», *Información, Comercial Española*, nº 617-618.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., ARGIMON, I. y GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2004): «Public ownership and business performance in the Spanish manufacturing sector, 1983-1996», *Public Finance Review*, forthcoming.
- JONES, S. L., MEGGINSON, W. L., NASH, R. C. y NETTER, J. M. (1999): «Share issues privatizations as financial means of political and economic ends», *Journal of Financial Economics*, vol. 53, pp. 217-53.
- LAFFONT, J. J. (1995): «Privatization and Incentives», *Revista Española de Economía*, Monográfico Regulación, pp. 9-21.
- MAÑAS, L. A. (1998): «La experiencia de una década de privatizaciones», *ICE*, nº 772, julio-agosto.
- MARTIN, S. y PARKER, D. (1997): «The impact of privatisation. Ownership and corporate performance in the UK», Routledge, Londres.
- MCDONALD, K. R. (1993): «Why Privatization is not Enough», *Harvard Business Review*, mayo-junio, pp. 49-59.
- MEGGINSON, W., NASH, R. C. y VAN RANDENBOURGH, M. (1994): «The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis», *The Journal of Finance*, vol. 49, nº 2, pp. 403-452.
- MEGGINSON, W. y NETTER, J. N. (2001): «From state to market: a survey of empirical studies on privatization», *Journal of Economic Literature*, vol. 39, pp. 321-389.
- MULLER, D. C. (ed.) (1988): *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NOVALES, A., SEBASTIÁN, C. y TRUJILLO, J. A. (1987): *La empresa pública industrial en España*, Fedea.
- SANCHÍS, J. (1996): «Privatización y eficiencia en el sector público español», *Revista de Economía Aplicada*, vol. 10, nº 4, pp. 65-92.
- STIGLER, G. J. (1971): «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, nº 1.
- VICKERS, J. (1993): «El Programa de privatizaciones británico. Una evaluación económica», *Moneda y Crédito*, nº 196, pp. 70-131.