

4.B.17: LA EMPRESA PÚBLICA. RAZONES DE SU EXISTENCIA. LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN. COMPARACIONES INTERNACIONALES.

INTRODUCCIÓN

▪ **Enganche:**

- ALFRED MARSHALL, en sus *Principios de Economía* (1890) define la economía como *la ciencia de la vida diaria en lo que respecta a las acciones humanas tomadas para alcanzar un nivel máximo de bienestar*.
 - Esta definición nos muestra cómo uno de los principios subyacentes a la reflexión económica, pero particularmente enfatizado en la teoría neoclásica, es el del **individualismo metodológico**¹. Se contempla el objeto de la teoría como una *realidad social compuesta de individuos que se interrelacionan en economías descentralizadas*.
- En su objetivo fundamental de comprender y predecir el funcionamiento de los mercados, la **microeconomía** examina el comportamiento de dos agentes fundamentales: *consumidores y productores*².
- Desde un *punto de vista positivo*, el resultado de la interrelación de los agentes constituye el equilibrio de mercado. Otro análisis adicional sería estudiar no solo cuál es este equilibrio de mercado sino, desde un *enfoque normativo*, **valorar la deseabilidad** del mismo.
- La **economía del bienestar** está ligada a este enfoque normativo.
 - Concretamente, las **funciones** de la economía del bienestar son³:
 - a. *Proporcionar instrumentos para valorar la deseabilidad social* de los estados alternativos, caracterizados por una asignación de recursos y una distribución de la renta. En principio, valorar esos estados alternativos requiere hacer juicios de valor explícitos sobre los mismos.
 - b. *Proporcionar normas de política económica* que permitan maximizar el bienestar social (alcanzar el estado o estados realizables socialmente más preferidos).

▪ **Relevancia:**

- La comparación de diferentes alternativas es algo vital, ya que nos permite:
 - Por un lado, valorar si el resultado al que conduce un sistema económico es apropiado o mejorable.
 - Por otro lado, valorar si una política económica que cambie la situación inicial es deseable.
- Como afirmó ATKINSON, el gran teórico de la desigualdad del siglo XX, la ciencia económica no existe sólo para describir el comportamiento humano y satisfacer la

¹ El *individualismo metodológico* es un método ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Sostiene que todos los fenómenos sociales — estructura y cambios — son en principio explicables por elementos individuales, es decir, por las propiedades de los individuos, como pueden ser sus metas, sus creencias y sus acciones. Sus defensores lo ven como una filosofía-método destinada a la explicación y comprensión amplia de la evolución de toda la sociedad como el agregado de las decisiones de los particulares. En principio es un reduccionismo, es decir, una reducción de la explicación de todas las grandes entidades con referencias en las más pequeñas.

² No hay que olvidar que la microeconomía contemporánea contempla esta separación estricta entre consumidores y productores como “una hipersimplificación del proceso por el que los bienes se compran y se consumen” (EKELUND y HÉBERT, 2013). Ejemplos que muestran el desdibujado de esta frontera son las “tecnologías del consumo”, es decir, la aplicación de la teoría de la producción a las decisiones de consumo, como son el enfoque de características de KEVIN LANCASTER, la economía doméstica de GARY BECKER, la producción doméstica de REUBEN GRONAU o la economía de la información de GEORGE J. STIGLER (la información sobre los bienes de consumo, como bien económico o costoso, obliga a un proceso de búsqueda que debe combinarse con el bien de consumo físico).

Además, la microeconomía también estudia a otros agentes como las instituciones financieras o el Estado.

³ Siguiendo a ANNA KOUTSOYIANNIS (“Modern Microeconomics”), las tareas de la teoría económica del bienestar son:

- a) Demostrar que en el estado actual $W < W^*$, y
- b) Sugerir las formas de elevar W hacia W^* .

curiosidad y la vanidad de los economistas, sino para emitir recomendaciones y diseñar y valorar políticas que contribuyan a mejorar la vida de los ciudadanos⁴.

- Por ello, la economía del bienestar forma parte del “corazón” de la ciencia económica y como tal, debe ocupar un lugar preeminente en la formación de un economista y más aún de un *policy-maker*.

▪ **Contextualización:**

- La rama de la teoría económica que estudia la intervención del Estado en la economía, los efectos de dicha intervención sobre el bienestar social y la toma de decisiones del sector público es la **Teoría de la Hacienda Pública** o, como se le denomina cada vez con más frecuencia, la **economía pública**.
- Frente al laissez faire propugnado por los clásicos, la Economía del Bienestar abre la puerta a la intervención pública en la economía para corregir aquellas situaciones en las que el mercado no funciona de forma adecuada. Para MUSGRAVE, la intervención se justifica en base a tres motivos principales que originan a su vez las **3 principales funciones del sector público**:
 - 1) Motivos de eficiencia: Para corregir fallos de mercado como la existencia de externalidades, bienes públicos, información imperfecta o competencia imperfecta. Es decir, en ejercicio de la *función asignativa*.
 - 2) Motivos de equidad: Para conseguir una redistribución más equitativa de la renta. Es decir, en ejercicio de la *función redistributiva*.
 - 3) Motivos de estabilización: Para conseguir una senda de crecimiento estable y reducir las fluctuaciones cíclicas de la economía. Es decir, en ejercicio de la función estabilizadora.
 - Estas 3 funciones no han recibido siempre el mismo grado de atención. De hecho, hasta los años 40 las *funciones redistributiva* y *estabilizadora* fueron, en cierto modo, desatendidas.
 - Sin embargo, a partir de entonces, con el auge del pensamiento keynesiano, tiene lugar en los países desarrollados el desarrollo del Estado del Bienestar.
- Para conseguir sus objetivos de eficiencia, equidad y estabilización el sector público actúa básicamente de 2 formas:
 - *Actividades no financieras*, como la regulación o la producción de bienes y servicios por medio de empresas públicas.
 - *Actividades financieras*:
 - La realización de gastos asociados a las funciones del sector público.
 - La obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a esos gastos.

▪ **Problemática:**

- A lo largo de esta exposición vamos a centrarnos en las formas no financieras de intervención del sector público. Concretamente en la empresa pública y las razones de su existencia y la política de privatización.

⁴ «El principal motivo del análisis económico es contribuir a la mejora social»

ARTHUR CECIL PIGOU (*Economics of Welfare*, 1920)

■ **Estructura:**

1. LA EMPRESA PÚBLICA: RAZONES DE SU EXISTENCIA E INEFICIENCIA RELATIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA
1.1. Justificación de su estudio
1.2. Delimitación de sector público empresarial
1.3. Justificación
1.3.1. Intervención por motivos de eficiencia
1. Poder de mercado
2. Externalidades
3. Bienes públicos
4. Información asimétrica
1.3.2. Intervención por motivos de equidad
1.3.3. Intervención por otros argumentos
1.3.4. Conclusión
1.4. Ineficiencia relativa de la empresa pública
1.4.1. Fallos en la empresa pública
1.4.2. Evidencia empírica
1.4.3. Conclusión
2. LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN
2.1. Delimitación
2.1.1. ¿Qué es la privatización?
2.1.2. Distinción entre privatización y liberalización
2.2. Factores que impulsan a la privatización
2.3. Formas de privatización
1. Gestión privada de la empresa pública
2. Privatización a través de los mercados financieros
a) Oferta Pública de Venta
b) Ampliaciones de capital
3. Privatización por procesos ajenos a los mercados financieros
a) Amortización de capital
b) Venta directa a un inversor privado
c) "Management buy-out"
d) Fusión
e) Concurso
f) Subasta
Conclusión
2.4. Privatización de las industrias red
Introducción
Regulación del acceso al componente no competitivo
Separación de la integración vertical
Club: Propiedad compartida
Separación propiedad y control
Separación en partes recíprocas
2.5. Otros elementos de la privatización
2.6. Efectos de la política de privatización
Efectos sobre la eficiencia
Efectos sobre el balance del sector público
Efectos sobre el empleo
Efectos sobre la tecnología
2.7. Conclusión
3. LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN: COMPARACIONES INTERNACIONALES
3.1. España
Primera fase: 1982 – 1996
Segunda fase: 1996 – 2003
Situación actual
3.2. Reino Unido
3.3. Francia
3.4. Otras zonas
Alemania
Europa del Este
Latinoamérica
EEUU
3.5. Últimos años

1. LA EMPRESA PÚBLICA: RAZONES DE SU EXISTENCIA E INEFICIENCIA RELATIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA

1.1. Justificación de su estudio

- ¿Por qué estudiamos las empresas públicas? El simple hecho de que el control sea público o privado no justifica un estudio especial desde el punto de vista de la teoría microeconómica estándar.
 - Olvidándonos de la propiedad, la principal diferencia es la multitud de determinantes económicos o políticos de las actividades llevadas a cabo por las empresas públicas. Por tanto, la diferencia entre empresas públicas y empresas privadas es de **objetivos**:
 - Las empresas públicas, normalmente, no buscan maximizar beneficios, sino que podemos considerar que su objetivo es:
 - Maximizar el bienestar social: Esto es la base de la teoría económica normativa de las empresas públicas.
 - Conseguir determinados objetivos políticos: Estos objetivos son la base de una teoría económica positiva de las empresas públicas (i.e. las funciones objetivo buscan ser un reflejo de la realidad económica).

1.2. Delimitación de sector público empresarial

- Antes de analizar las políticas aplicables por la empresa pública, es necesario conocer qué son las empresas públicas.
 - Definición del SEC (S.11 y S.12):
 - El **sector público empresarial** está compuesto por aquellas unidades institucionales:
 - Cuya función principal es la *producción de bienes y servicios que posteriormente venden en el mercado, o que suministran directamente financiándolos mediante impuestos*⁵.
 - Procediendo sus recursos de sus ventas y suponiendo estas al menos el 50 % de sus costes de producción.
 - Hasta aquí se podría tratar de empresas públicas o privadas, por lo que para formar parte del sector público empresarial debemos imponer que sean controladas por las administraciones públicas.
 - Así, su definición es menos precisa que la de AAPP ya que no se indica qué se entiende por control ni qué porcentaje de propiedad se considera determinante para calificar a una empresa como pública. En la práctica, cada país aplica sus propios criterios para catalogar a una empresa como empresa pública.
 - En España el criterio seguido actualmente es poseer más de la mitad de las acciones con derecho a voto o mediante una disposición legal que autorice a determinar la política de la unidad empresarial.

⁵ ¿Qué tienen en común y en qué se diferencian las AAPP de las empresas públicas?

- AAPP y empresas públicas *tienen en común* que ambas son públicas. En términos de contabilidad nacional, ser público es equivalente a "estar controlado por las AAPP". A su vez, en contabilidad nacional, una unidad está controlada por las AAPP si éstas tienen la capacidad para determinar la política general de dicha entidad, por ejemplo eligiendo a los miembros del consejo o si las AAPP tienen la titularidad de la mayoría de las acciones. Se consideran unidades privadas todas aquellas que no están controladas por las AAPP (son de titularidad mayoritariamente privada y las AAPP no definen su política general)
- ¿En qué se diferencian las AAPP y las empresas públicas? Las AAPP son productores no de mercado, mientras que las empresas públicas son productores de mercado.
 - Los productores no de mercado (como las AAPP) proporcionan su producción de forma gratuita o a precios muy inferiores a sus costes de producción. Su objetivo principal no es la obtención de beneficios.
 - Por el contrario, los productores de mercado, están orientados a obtener beneficios y venden su producción a precios económicamente significativos.
 - En la práctica, en general, se considera que una empresa pública es un productor de mercado si sus ventas cubren al menos el 50 % de sus costes de producción (*criterio cuantitativo*). El SEC 2010 ha añadido además los llamados *criterios cualitativos*, que deben verificarse también a la hora de determinar el carácter de mercado o no de mercado de una unidad pública. Dichos criterios se basan en analizar quién consume los bienes y servicios producidos por la unidad (por ejemplo, si las ventas se hacen a la AAPP) y si la unidad compite en la práctica con otros productores en el mercado o, si por el contrario es el único suministrador.

– Pueden clasificarse en 2 grandes grupos⁶:

- Sociedades no financieras (S.11):

- *Sociedades mercantiles y asimiladas:*
 - Sociedades de la DG de Patrimonio (Paradores de Turismo).
 - Otras Sociedades controladas por el Estado.
 - Sociedades controladas por la SEPI (Agencia EFE).
 - Sociedades controladas por otras Entidades Públicas Empresariales.
- *Otros organismos públicos y entidades empresariales:*
 - Organismos Autónomos (BOE).
 - Entidades Públicas Empresariales (RENFE, Loterías y Apuestas del Estado, AENA, Correos, el Canal de Isabel II, etc.).

- Sociedades financieras públicas (S.12):

- Banco Central⁷.
- Otras Instituciones Financieras Monetarias Públicas (ICO)⁸.
- Otros Intermediarios Financieros Públicos.
- Auxiliares Financieros Públicos (Fondo de Garantía de Depósitos).
- Empresas de Seguro y Fondos de Pensiones Públicos (CESCE).

– En cualquier caso, una empresa pública puede estar clasificada en el S.11 o el S.12 y, debido a un cambio en su estatuto, en su estructura, en sus actividades o en sus cuentas puede pasar a ser parte de las AAPP (S.13). Por ello, no es conveniente aprenderse la lista de unidades de memoria sino más bien comprender el principio que lleva a clasificar una unidad en las AAPP o en el sector público empresarial.

- De la delimitación de las AAPP en contabilidad nacional se encarga la IGAE, en colaboración con el INE y el Banco de España. A su vez, Eurostat hace un seguimiento periódico de esta clasificación y proporciona su opinión para los casos dudosos⁹.

⁶ El FROB, el Fondo de Garantía de Depósitos, RTVE, TRAGSA y SEITTSA, a pesar de ser “empresas públicas”, son productores no de mercado y, por tanto, forman parte del sector de las AAPP (S.13).

⁷ El Banco de España sigue una contabilidad *sui generis* basada en los estatutos del SEBC.

⁸ Su contabilidad la audita la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

⁹ Clasificar correctamente las unidades públicas como AAPP (S.13) o como parte del sector empresarial (S.11 y S.12) es crucial a la hora de calcular correctamente el déficit y la deuda pública.

- Se entiende por déficit público al déficit del sector AAPP según la sectorización de contabilidad nacional y por deuda pública a la deuda del sector AAPP.
- Por tanto, el déficit y la deuda de empresas públicas que son productores de mercado no computarán como déficit/deuda pública, sino como déficit y deuda de los sectores S.11 y S.12. La deuda de las empresas públicas se integra dentro de los pasivos contingentes de las AAPP.

- La clasificación incorrecta de una empresa pública llevará pues a cifras erróneas del déficit y la deuda pública en contabilidad nacional.

IMAGEN 1.– Delimitación del sector público en el SEC-2010
EL SECTOR PÚBLICO

20.303 El sector público está formado por las administraciones públicas y las sociedades públicas. Los elementos que componen el sector público ya figuran en la estructura sectorial principal del sistema y pueden ser reorganizados para recoger las cuentas del sector público. Esto se lleva a cabo reuniendo los subsectores del sector de las administraciones públicas y los subsectores públicos de las sociedades no financieras y las instituciones financieras.

Sociedades no financieras	Instituciones financieras	Administraciones públicas	ISFLSH	Hogares
Públicos	Públicos	Públicos	Privados	Privados
Privados	Privados			

20.304 Las instituciones financieras públicas se pueden dividir a su vez en el banco central y otras instituciones financieras públicas, que pueden subdividirse en subsectores de las sociedades financieras, según proceda.

Tabla 20.2 — El sector público y sus subsectores

Administraciones públicas					Sociedades públicas	
Administración central	Administración regional	Corporaciones locales	Seguridad social	Sociedades no financieras públicas	Instituciones financieras públicas	
					Banco central	Otras instituciones financieras públicas

20.305 Las cuentas del sector público pueden elaborarse en el marco del SEC y la sucesión de cuentas y, en principio, tanto las versiones consolidadas como las no consolidadas son útiles para el análisis. Presentaciones alternativas, como las versiones consolidada y no consolidada equivalentes de la presentación de las estadísticas de las finanzas públicas anteriormente descritas en el presente capítulo, también resultan útiles.

20.306 Todas las unidades institucionales incluidas en el sector público son unidades residentes controladas por las administraciones públicas, ya sea directa o indirectamente por unidades del sector público en su conjunto. El control de una entidad se define como la capacidad para determinar la política general de dicha entidad. Esto se describe más adelante de forma pormenorizada.

20.307 La distinción entre una unidad del sector público que forma parte de las administraciones públicas y una sociedad pública se determina mediante la prueba de mercado/no de mercado, tal como se ha descrito anteriormente y en el capítulo 3. Las unidades no de mercado del sector público se clasifican como administraciones públicas y las unidades del sector público de mercado como sociedades públicas. La única excepción a esta norma general la constituyen algunas instituciones financieras que supervisan o sirven al sector financiero y se clasifican como sociedades financieras públicas, independientemente de si son de mercado o no de mercado.

20.308 La forma jurídica de un organismo no sirve de guía para su clasificación sectorial. Por ejemplo, algunas sociedades del sector público legalmente constituidas pueden ser unidades no de mercado y clasificarse, por lo tanto, como administraciones públicas y no como sociedades públicas.

Fuente: Parlamento Europeo y Consejo (2013). Reglamento UE N° 549/2013 relativo al sistema Europeo de Cuentas nacionales y Regionales de la UE.
<https://www.boe.es/doue/2013/174/L00001-00727.pdf>

1.3. Justificación

- El libre mercado puede llevar a soluciones ineficientes y no equitativas en ciertas ocasiones. Esto representa una condición necesaria (aunque no suficiente) para la implementación de precios públicos solucionen las situaciones de ineficiencia e inequidad.
 - La fijación de precios se pueden instrumentar de 2 formas:
 - *Forma directa*: Implementación de una empresa pública donde los precios de venta de dicha empresa son precios públicos per se.
 - *Forma indirecta*: La segunda forma de fijar los precios públicos sería indirecta y estaría basada en la regulación de los precios de las empresas privadas.
 - También existen otras formas de intervención además de los precios públicos que comentaremos brevemente aunque el especial énfasis de la presentación residirá en las políticas de precios públicos ya sea a través de regulación o introducción de una empresa pública.

1.3.1. *Intervención por motivos de eficiencia*

- De acuerdo al Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar (1TFEB), si un mercado funciona de forma competitiva y no presenta ningún tipo de fallo de mercado, la asignación de mercado de dicho equilibrio será Pareto eficiente.

- No obstante, en presencia de fallos de mercado los precios dejan de reflejar toda la información acerca de la escasez así como beneficios y costes sociales. Como consecuencia, el libre mercado no puede conducir a asignaciones Pareto eficientes. Los principales fallos de mercado incluyen:
 - i) Poder de mercado.
 - ii) Externalidades.
 - iii) Bienes públicos.
 - iv) Información asimétrica.

1. Poder de mercado

- **Definición:**
 - Una empresa tendrá poder de mercado cuando no sea precio-aceptante, esto es, cuando tenga cierta capacidad para influir en el precio.
- **Problema (ineficiencia):**
 - Ineficiencia asignativa: Cuando los productores tienen poder de mercado, maximizarán su beneficio lanzando al mercado una cantidad inferior a la de competencia perfecta y a un precio superior ($P > CMg$).
 - Ineficiencia productiva: Puede no producir en el mínimo de CMe . Además, Puede llevar a ineficiencias X de LEIBENSTEIN.
- **Soluciones:** Depende del origen del poder de mercado:
 - Si el poder de mercado viene por monopolio natural:
 - De acuerdo con la economía industrial, el criterio fundamental para definir un monopolio natural monoproducto es la *subadicitividad de costes*.
 - ¿Cuándo se da un monopolio natural?
 - Los monopolios naturales se dan generalmente en situaciones en las que existen unos costes fijos muy elevados de forma que cuando se ha llevado a cabo una inversión inicial será más eficiente que se lleve a cabo la producción por parte de una empresa en vez de que muchas lleven a cabo dicha inversión en costes fijos.
 - Ejemplo paradigmático: Industrias red
 - Trade-off:
 - No es aconsejable desmantelar un monopolio natural porque asegura eficiencia productiva (i.e. $\min\{CMe\}$).
 - Pero tampoco hay que dejarlo desregulado, ya que el monopolista podría aumentar demasiado el precio, resintiéndose aún más la eficiencia asignativa (i.e. $P > CMg$).
 - Solución:
 - Creación de una empresa pública (p.ej. Red Eléctrica de España, Enagás, ADIF, etc.); o
 - Regulación del sector (p.ej. regulación del acceso a la red de Telefónica).
 - Si el poder de mercado viene dado por comportamientos estratégicos:
 - Las soluciones para aumentar la competencia y asegurar la eficiencia. Las soluciones pueden ser:
 - Crear empresas públicas que compitan con las ya instaladas; o
 - Fomentar la entrada de empresas privadas, eliminando las barreras de entrada y salida, generando así una competencia potencial que asegure la eficiencia (Teoría de los Mercados Contestables de BAUMOL).

2. Externalidades

- Definición:

- Hablamos de externalidad cuando una actividad llevada a cabo por un agente, causa un beneficio o un coste a otro agente, y éste beneficio o coste no se refleja íntegramente en los precios.
- Tipos de externalidades:
 - Positivas o negativas: En función de si implican un beneficio o un coste para el agente que se ve afectado.
 - En la producción o en el consumo: En función de si se derivan de una actividad asociada al proceso productivo o al proceso de consumo.

- Problema (ineficiencia):

- El precio no refleja la valoración social (pues no refleja la externalidad) llevando a una ineficiencia. En caso de externalidades negativas el mercado llevará a una sobreproducción o sobreconsumo mientras que en caso de externalidades positivas el mercado llevará a lo contrario.

- Soluciones:

- Creación de una empresa pública que internalice las externalidades, esto es, que se guíen por los beneficios y los costes sociales (p.ej. escuelas públicas); o
- Regulación de precios que internalicen las externalidades (i.e. instrumentos pigouvianos).

3. Bienes públicos

- Definición:

- Un bien público es aquel que cumple 2 características:
 - No existe posibilidad de exclusión en el consumo. Es decir, no es posible excluir a una persona del consumo de dicho bien, por lo que es difícil o imposible cobrar a los individuos por su consumo.
 - No existe rivalidad en el consumo. Que un consumidor consume dicho bien no implica que otra persona no pueda consumirlo. El coste marginal de provisión del bien a un consumidor adicional es nulo.

- Problema (ineficiencia): Se producen 2 problemas concretos:

- Infraproducción: El equilibrio de competencia perfecta no es óptimo de Pareto. Concretamente, la producción será inferior a la socialmente óptima, determinada ésta por la solución de Samuelson. En otras palabras, los precios únicamente tienen en cuenta la valoración subjetiva (y por ende la función de demanda) del agente que más lo valora. No tienen en cuenta la función de demanda del resto de agentes (resto del beneficio social).
- Free-rider: Habrá un problema de *free rider* dado que el resto de los consumidores podrán beneficiarse del bien público sin incurrir en coste alguno. El hecho de que el bien público pueda ser consumido por todos los consumidores sin que la cantidad del mismo se vea reducida hace que los precios no sean un verdadero reflejo de la escasez del mismo en el mercado.

- Solución:

- Provisión pública, por ejemplo a través de una empresa pública (p.ej. defensa nacional o alumbrado).

4. Información asimétrica

– Definición:

- Situación que se da bajo una situación contractual donde las dos partes involucradas no tienen la misma información, distinguiendo así entre parte informada (agente) y parte no informada (principal). 2 formas de información asimétrica:
 - *Selección adversa*: La ventaja informativa existe antes de firmar el contrato (*ex ante*). Es un problema de información oculta.
 - *Riesgo moral*: La ventaja informativa surge *ex post*. Es un problema de acciones ocultas.

– Problema (ineficiencia):

- La información asimétrica genera ineficiencias debido a que impide que se lleven a cabo transacciones mutuamente beneficiosas, o que ciertos sectores y agentes de la economía queden excluidos.

– Soluciones:

- La teoría económica ofrece múltiples soluciones para situaciones de información asimétrica. La correspondiente a la exposición vendría dada por la creación de *empresas públicas* que de nuevo tuviesen como objetivo el beneficio social y no el privado:
 - *Seguridad Social*: Asegura en función de la renta y no en función del riesgo del asegurado permitiendo así la no exclusión de personas con un riesgo elevado y renta reducida.
 - *ICO*: Facilitar el crédito a emprendedores.

1.3.2. Intervención por motivos de equidad

- La regulación de precios y creación de empresas públicas también puede deberse a motivos de equidad:
- Garantizar el acceso a un bien o servicio en zonas no rentables: Que no sería provisto en algunas zonas por el sector privado (p.ej. Renfe Operadora para transportes de pasajeros, Correos para correspondencia postal, Red Eléctrica Española para el transporte de electricidad, etc.).
 - Asegurar el empleo en regiones en declive (p.ej. Hunosa para la minería).

1.3.3. Intervención por otros argumentos

- Otros argumentos que justifican la regulación de precios o existencia de empresas públicas son de carácter estratégico:
- Argumento de la industria naciente:
 - En sectores que se encuentran en una fase inicial de desarrollo y en los que existen importantes economías de aprendizaje, la empresa pública, gracias al apoyo estatal, podría mantenerse hasta alcanzar un tamaño eficiente y poder competir posteriormente en el exterior.
 - Esta estrategia ha sido utilizada con éxito, por ejemplo, para fomentar el desarrollo del sector automovilístico.
 - Sectores estratégicos para el desarrollo de una economía: La existencia de sectores esenciales para el desarrollo económico como el de la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la banca... justifica en ocasiones la presencia de empresas públicas que limiten la incertidumbre acerca de la disponibilidad de esos bienes y que eviten una excesiva dependencia exterior.
 - Motivos de Seguridad Nacional: En sectores como la industria militar o la gestión de aeropuertos sea habitual encontrarse con la existencia de empresas públicas.

- Obtención de beneficios monetarios (p.ej. Loterías y Apuestas del Estado, Paradores Nacionales, Tabacalera, etc.).

1.3.4. Conclusión

- En definitiva, existen argumentos válidos para la creación de empresas públicas.
 - Todos los motivos anteriores, darán lugar a una notable **expansión** del número y ámbito de las empresas públicas durante los **años 70**, generando un profundo debate en cuyo epicentro se situaba la supuesta **ineficiencia de las empresas públicas**.
 - Esto es especialmente importante ya que, como hemos explicado, las empresas públicas no son la única herramienta del sector público para perseguir los fines vistos.
- Así, una vez vistos los principales argumentos a favor de la creación de empresas públicas, hay que señalar que estas no se encuentran exentas de fallos en su funcionamiento. De este modo, los fallos de mercado son condición necesaria aunque no suficiente para la intervención existiendo importantes costes de la intervención. Por ello, vamos a ver a continuación algunos de los fallos más relevantes.
 - Como consecuencia de la existencia de argumentos a favor y en contra de la creación de empresas públicas, la deseabilidad de su establecimiento deberá analizarse caso por caso en base a un análisis coste-beneficio.

1.4. Ineficiencia relativa de la empresa pública

- Hablamos de **ineficiencia relativa** porque lo que nos interesa es conocer si la empresa pública puede ser **menos eficiente que la privada**, lo que, de confirmarse, justificaría en principio una política de privatizaciones.

1.4.1. Fallos en la empresa pública

- Las **posibles causas** de la ineficiencia relativa de la empresa pública son:
 1. **Problemas de agencia más intensos.** Tanto en las empresas públicas como en las privadas existen problemas de información asimétrica entre los propietarios y los gestores que dan lugar a problemas de riesgo moral en los que los gestores no maximizan beneficios sino su función de utilidad. Pero en las empresas públicas estos problemas se intensifican en 4 sentidos:
 - 1.a. **Los objetivos del principal en una empresa pública están menos definidos.** Mientras que las empresas privadas se guían por el principio de maximización de beneficios, el objetivo de las empresas públicas es la maximización del bienestar social, mucho más difuso y difícil de definir (como pone de manifiesto el Teorema de la Imposibilidad de Arrow) (esto fue modelizado por SHAPIRO y VICKERS).
 - Por otro lado, la Teoría de la Elección Pública nos recuerda que los objetivos de los *políticos* y de los *burócratas*, llamados a gestionar las empresas públicas, pueden alejarse de la maximización del bienestar social (teoría de la burocracia de NISKANEN, teoría de los ciclos políticos de NORDHAUS, teoría de la acción colectiva de MANCUR OLSON, etc.).
 - 1.b. **Los gestores de una empresa pública tienen 2 principales: políticos y ciudadanos.** Esto dificulta la rendición de cuentas de las empresas públicas y la instauración de mecanismos de incentivos y control.
 - 1.c. **La propiedad pública no es transferible.** Por otro lado, como la propiedad pública no es libremente transferible, la empresa pública no está sujeta al conocido como "*mecanismo disciplinar de las fusiones y adquisiciones*". En efecto, mientras que una empresa privada que presente reiteradamente malos resultados verá disminuir su valor de mercado y aumentará su probabilidad de ser absorbida, esto no puede ocurrir con las empresas públicas.

1.d. La empresa pública se enfrenta a un riesgo de quiebra. Dado que, ante problemas de insolvencia, es probable que el Estado acuda al *rescate* de su empresa pública, ésta se enfrenta a una restricción presupuestaria *blanda*, no teniendo incentivos en ser eficiente (i.e. problemas de riesgo moral).

2. Ineficiencia X de Leibenstein. Todos los problemas anteriores también explican por qué en la empresa pública hay más posibilidades de que se produzca la conocida como “ineficiencia X”, esto es, un descuido de la eficiencia que da lugar a la acumulación de “grasa”: gastos excesivos, burocracia innecesaria, etc.

1.4.2. *Evidencia empírica*

- El análisis comparado de las empresas públicas y privadas y de su eficiencia es un área que ha gozado de gran interés por parte de la literatura económica. Aunque se trata de un asunto controvertido, el **balance global** de la evidencia empírica parece arrojar los siguientes resultados:
 - En un *entorno competitivo*, las empresas privadas son más eficientes (presentan una mayor productividad del trabajo y menores costes).
 - En un *entorno no competitivo*, los resultados no son concluyentes.
 - Por tanto, se justifica la privatización de empresas siempre y cuando operen en entornos competitivos. De ahí que las privatizaciones hayan ido acompañadas de una política de **liberalización de mercados**.

1.4.3. *Conclusión*

- En definitiva, existen argumentos válidos para la creación de empresas públicas, aunque también existen argumentos contrarios a las mismas, por lo que la deseabilidad de su establecimiento deberá analizarse caso por caso en base a un análisis coste-beneficio.

2. LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN

2.1. Delimitación

2.1.1. *¿Qué es la privatización?*

- *¿Qué es la privatización?* Podemos entenderlo de diferentes maneras:
 - *Privatizar en sentido estricto* (basándonos en el capítulo 20 del SEC-2010): La privatización implica la venta por parte de las AAPP de una sociedad pública. Esto no implica necesariamente que el bien o servicio proporcionado deje de ser público, ni que el control público se retire plenamente, sino que pierde su peso mayoritario¹⁰.
 - *Venta de una empresa pública a un solo comprador* (o al propio colectivo de trabajadores de una empresa¹¹, p.ej. venta de Seat a Volkswagen).
 - *Venta en Bolsa de una parte de las acciones de una empresa pública, sin que esta deje de estar bajo control público.* Por supuesto, si a través de sucesivas ventas en bolsa se reduce la participación pública a cero, se llega entonces a una situación como la anterior, con la diferencia de que en este caso la propiedad de la empresa habrá acabado repartida entre diversos inversores privados.
 - Una operación totalmente equivalente consiste en que la empresa pública aumente su capital mediante el lanzamiento en Bolsa de una emisión de acciones para que estas sean enteramente suscritas por inversores privados. El resultado es que automáticamente el porcentaje de participación estatal cae.
 - *Privatizar en sentido no estricto:*
 - *Venta de activos de una empresa pública* (terrenos, edificios, filial, etc.) sin vender formalmente ésta.

¹⁰ Nacionalizar sería la toma de control por parte de las AAPP de una sociedad mediante la compra de acciones (la totalidad o una parte de ellas) normalmente a precio de mercado o a un precio muy cercano.

¹¹ Esta variante se ha dado especialmente en los procesos de privatización de países centro-europeos

- Dejar de producir dentro de la Administración Pública ciertos servicios pasando a contratarlos con una empresa privada (p.ej. el mantenimiento de carreteras o servicios de limpieza en muchas universidades públicas). En estos casos, se distingue entre la financiación del servicio, que continúa siendo pública y la prestación o provisión del servicio, que pasa a ser privada. Esta es también la situación de los servicios hospitalarios concertados por la seguridad social con hospitales o clínicas privadas.
- Privatizar en sentido semántico: En ocasiones también se aplica la expresión “privatizar” a actuaciones como reorganizar una empresa pública, aplicándole las formas organizativas y criterios de eficiencia típicos de las empresas privadas (“privatización organizativa”).
 - Habitualmente ello significa:
 - Cambiar su forma jurídica a Sociedad Anónima;
 - Dividir internamente la empresa pública en divisiones o unidades de negocio; o
 - Establecer objetivos de rentabilidad o de reducción de costes para cada unidad de gestión.
 - Sin embargo, no consideraremos esta interpretación semántica de privatizar, ya que como hemos dicho entenderemos por privatizar “que una actividad económica pase del control del sector público al sector privado”.

2.1.2. Distinción entre privatización y liberalización

- Para ello es necesario aclarar qué entendemos por liberalización y por defensa de la competencia (considero que esto es relevante siendo liberalización un término un tanto manido y que frecuentemente se puede confundir con otros como desregulación):
 - Podemos definir liberalización de forma genérica como la *flexibilización de un sector productivo o de un mercado de factores*. Siguiendo la 3^a acepción de flexible en el Diccionario de la RAE, por *flexible* entendemos “que no está sujeto a normas estrictas o trabas”.
 - Por lo tanto, un sector productivo liberalizado significa que los agentes que operan en él no están sujetos a una legislación con normas que impiden el ejercicio de la libre voluntad de las partes.
 - Sin embargo, también existe una definición específica de liberalización que vamos a aplicar a la liberalización de sectores productivos. Así, *liberalizar una actividad económica* consiste en *terminar con el monopolio de una sola empresa (normalmente pública) pasando a ser una actividad abierta a la competencia* (i.e. se eliminan las barreras de entradas legales y se reducen las trabas que impedían el establecimiento de empresas)¹².
 - Por su parte, la política de defensa de la competencia es el *conjunto de políticas y leyes que aseguran que no se restringe la competencia*. Es decir, se trata de la intervención ex-post a la regulación.
 - En resumen, liberalización es reducir las trabas que impiden el establecimiento de empresas.
- Así, pese a que en ocasiones, a operaciones de **liberalización de una actividad** se las califica como “privatización de un sector”, es necesario distinguir:
 - Una actividad que ha sido llevada a cabo en régimen de monopolio por una empresa pública puede ser liberalizada sin que ello requiera necesariamente privatizar la empresa pública en cuestión (p.ej. la liberalización de la TV no requiere la privatización de las cadenas públicas, y RTVE coexiste con cadenas privadas).

¹² Es importante no confundir liberalización con desregulación. Con frecuencia, los procesos de liberalización han dado lugar a la eliminación de un gran número de trabas administrativas y burocráticas que impedían el establecimiento de nuevas empresas. Sin embargo, aunque se haya permitido una cierta competencia en las actividades que no tienen características de monopolio natural, la complejidad de las actividades implica una importante política regulatoria del sector público en estos sectores.

Esta nueva regulación (re-regulación) debe tratar cuestiones como la separación de actividades (competitivas y no competitivas), la regulación del acceso a la red para garantizar el acceso universal no discriminado en segmentos que se mantienen como monopolios, etc.

- Asimismo, una empresa pública puede ser privatizada sin que el gobierno liberalice el sector (p.ej. Aena fue objeto de una privatización parcial del 49 %, pero evitando introducir competencia en el sector mediante la subasta o venta de las concesiones de cada aeropuerto).
 - o Aunque por supuesto un gobierno puede tomar ambas decisiones al mismo tiempo, se trata de 2 decisiones gubernamentales distintas: **privatizar se refiere a una empresa pública y liberalizar a una actividad o sector.**

2.2. Factores que impulsan a la privatización

- Las políticas de privatizaciones suelen venir explicadas por factores tanto económicos como políticos:

- Factores económicos:

- o *Problemas de ineficiencia.*
 - o *Cambio de enfoque respecto a las industrias de red*, que, como veíamos, fueron el foco de atención de las empresas públicas: las industrias de red se componen de múltiples actividades, pero sólo las actividades de construcción y mantenimiento de la red tienen características de monopolio natural; el resto (distribución), es deseable abrirlas a la competencia.
 - o *Necesidad de obtener ingresos extraordinarios*. Por ejemplo, las privatizaciones sirvieron en algunos países para poder atender los criterios de Maastricht e integrarse en la Unión Económica y Monetaria (p.ej. España utilizó los ingresos de las privatizaciones de los años 90 para disminuir su deuda pública).

- Factores políticos:

- o Los factores económicos anteriores coinciden en el tiempo con el declive del paradigma keynesiano de intervención en la actividad económica, quedando desplazado por la teoría neoclásica-liberal representada por figuras de la época como RONALD REAGAN, MARGARET THATCHER, HELMUT KOHL, etc.

2.3. Formas de privatización

1. Gestión privada de la empresa pública

- Funcionamiento:

- o Consiste en mantener la titularidad pública de la empresa, pero establecer la maximización de beneficios como el criterio rector de la evaluación de la gestión.
 - Una forma de hacer esto es lo que se conoce como el *"contracting buy-out"* ("contrato de gestión"): se mantiene la titularidad pública pero se contrata a un equipo de profesionales (normalmente con amplia experiencia en el sector) totalmente independientes de las autoridades políticas para que la gestionen.

- Ventaja:

- o Puede ser una alternativa razonable en el caso de empresas que operen en sectores que se consideren susceptibles de guiarse por los principios de mercado (p.ej. ciertos servicios de transporte), pero cuya venta pueda resultar problemática por el elevado valor de los activos implicados (material rodante).

- Problema:

- o Si la empresa pasa a regirse exclusivamente por motivos de mercado, ¿tiene sentido que se siga considerando necesaria la titularidad pública? (ya que, además, será difícil que se implanten mecanismos de mercado que funcionen plenamente como los verdaderos incentivos de mercado a los que hace frente una empresa privada).
 - o Es importante considerar que hay algunos sectores (p.ej. sector sanitario) donde es peligroso implementar únicamente el criterio de maximización de beneficios sin tener en cuenta otros criterios como es el de la salud de los pacientes.

2. Privatización a través de los mercados financieros

a) Oferta Pública de Venta

– Funcionamiento:

- El Estado saca a bolsa acciones por la totalidad o parte del capital de la empresa, difundiéndose éstas entre un amplio número de inversores.
- Pueden distinguirse 2 casos:
 - Las acciones ya cotizaban en Bolsa (p.ej. empresas mixtas). En este caso, el precio de las acciones ofrece una buena referencia para estimar los ingresos del proceso de “Oferta Pública de Venta” (OPV).
 - Las acciones no cotizaban en Bolsa (p.ej. empresa totalmente pública). En este caso, lo que se va a lanzar es un “Initial Public Offering” (IPO). Al no contarse con dicha referencia, un momento crítico será la fijación del precio y el momento del lanzamiento.

– Ventajas:

- Las empresas pasan a contar con una amplia base accionarial.
- Se produce una democratización de la propiedad, fenómeno que en ocasiones se denomina “capitalismo popular”.
- En países menos desarrollados, en los que haya menos garantías de respeto de los derechos de propiedad, esta modalidad ofrece más incentivos de la estabilidad del proceso, ya que con una amplia base accionarial se haría más difícil dar marcha atrás y emprender una nacionalización (i.e. es más difícil una expropiación). Esto puede afectar positivamente al precio de las acciones (es decir, a los ingresos recibidos).

– Problemas:

- La empresa debe ser rentable.

– Ejemplos en España: Repsol, Argentaria, Telefónica, AENA, Tabacalera, etc.

b) Ampliaciones de capital

– Funcionamiento:

- El procedimiento anterior consistía en desprenderse de acciones propias, de modo que se reducía el poder de control del sector público sobre la empresa.
- Pero también es posible recurrir al procedimiento inverso: realizar una ampliación de capital, y que sea el sector privado el que adquiera las nuevas acciones. De nuevo, el resultado es una reducción del poder de control del sector público sobre la empresa.

– Ejemplos en España: Aceralia (que actualmente forma ArcelorMittal Asturias, integrado en la multinacional ArcelorMittal).

3. Privatización por procesos ajenos a los mercados financieros

a) Amortización de capital

– Funcionamiento:

- La empresa amortiza parte de su capital, pero sólo al Estado, por lo que el resto de accionistas incrementan su participación sobre el total.

– Problema:

- Una condición fundamental para llevar a cabo la operación es considerar que exista una cierta holgura de recursos propios en la empresa para que éstos permitan la amortización.

– Ejemplo en España: Última fase privatización de Endesa.

b) Venta directa a un inversor privado

– Funcionamiento:

- El sector público puede tener interés en que la nueva empresa tenga un “núcleo duro” de accionistas, por diferentes motivos (evitar una difusión excesiva de la propiedad que

podría dar lugar a problemas de control de los directivos, asegurarse que la empresa siga estando dominada por inversores nacionales...).

– Ventajas:

- Permite además que el inversor pueda transmitir su *know-how* al funcionamiento de la empresa adquirida.
- Puede ser por ejemplo un método interesante cuando se quiere vender una empresa que controla el segmento no competitivo de una industria de red. En ese caso, se puede optar por vender la empresa entre las empresas que controlen la actividad competitiva, de modo que se garantice un acceso no discriminatorio al elemento no competitivo por parte de éstas.

– Problemas:

- Si el número de empresas en la actividad competitiva es pequeño, puede darse un problema de colusión (para impedir la entrada de nuevas empresas).
- Si el número de empresas en la actividad competitiva es grande, puede darse un problema de gobernabilidad de la empresa no competitiva.

– *Ejemplo en España:* Seat (vendida a Volkswagen), Enagás (a Gas Natural), Iberia (a British Airways).

c) "Management buy-out"

– Funcionamiento:

- Consiste en la venta de la empresa a los directivos y/o trabajadores de la misma, lo cual se incentiva negociando directamente con ellos y ofreciéndoles habitualmente financiación a largo plazo y con muy buenas condiciones.

– Ventaja:

- Favorece una gestión más eficiente de la empresa, ya que se elimina el conflicto de intereses entre principal y agente.
- Como los compradores conocen bien la empresa, estarán más dispuestos a pagar un precio justo por ella.

– Problema:

- Método más fácilmente aplicable a empresas que no sean muy grandes por la poca capacidad de financiación de gestores y trabajadores.

– *Ejemplos:* Este sistema se utilizó mucho en la privatización de empresas locales de Reino Unido (p.ej. empresas de transporte local).

d) Fusión

– Funcionamiento:

- Consiste en mantener la titularidad pública de la empresa, pero integrarla en un grupo empresarial, de manera que ésta tenga menor autonomía sobre las decisiones empresariales y por tanto se puedan eliminar ciertas inefficiencias de su funcionamiento.

– Ventaja:

- Permite, al mismo tiempo, que la empresa se refuerce al formar parte de un grupo empresarial más poderoso.

– *Ejemplo en España:* Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA), que se integró en el consorcio European Aeronautic Defence and Space (EADS, actual Airbus Defence and Space) a través de un intercambio de acciones en 1999.

e) Concurso

– Funcionamiento:

- Consiste en seleccionar a varios candidatos que se han mostrado interesados en la compra, tomando la decisión final en base a criterios cuantitativos (principalmente, precio ofrecido por la compra) y cualitativos (plan de negocio, compromiso de mantener los puestos de trabajo, etc.).

- *Ejemplo en España:* Transmediterránea (adquirida principalmente por Acciona), Ebro-Puleva (adquirido por Instituto Hispánico de Arroz).

f) Subasta

- Funcionamiento:

- o Consiste en abrir la venta a subasta, permitiendo, pues, la participación de todo interesado, tomando la decisión final en base únicamente al precio ofrecido.
- *Ejemplo en España:* Retevisión.

Conclusión

- Con independencia del sistema de privatización elegido existirán en cualquier caso una serie de problemas o dificultades para su ejecución. Entre ellas destaca la determinación del valor de mercado de la empresa; la dificultad para colocar las acciones, especialmente en el caso de empresas de gran tamaño; o la determinación del momento adecuado para llevar a cabo la privatización.
- o Como resultado, existe una cierta tendencia a infravalorar las empresas públicas para facilitar su venta que provoca que sea habitual que empresas recién privatizadas experimenten una rápida revaluación (AENA se revalorizó casi un 80 % en 6 meses desde su privatización parcial).

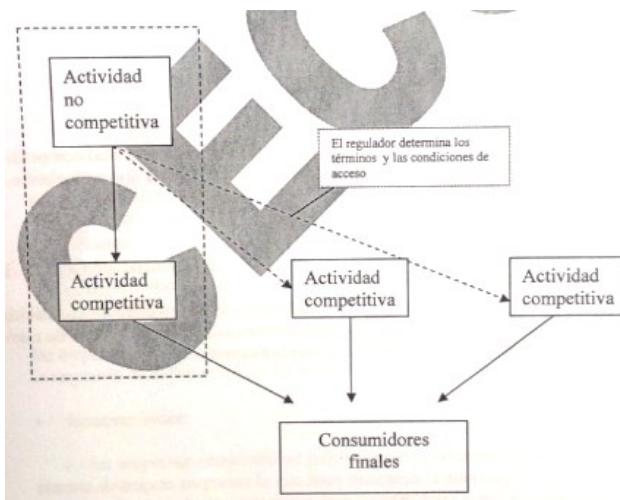
2.4. Privatización de las industrias red

Introducción

- Las industrias red son aquellas en donde la empresa operativa está compuesta por un componente no competitivo (es decir, con características de monopolio natural, la red), que se encuentra **verticalmente integrado** con una actividad potencialmente competitiva (la prestación del servicio).
 - o Por lo tanto la liberalización pasará por abrir la prestación del servicio a la competencia.
 - o No obstante el problema que se plantea es que:
 - El propietario del componente no competitivo (aún público) podría tener incentivos para restringir la competencia impidiendo la entrada a otros participantes en el componente no competitivo.
 - Impidiendo la libre competencia en el componente competitivo.
 - o Ejemplos: ferrocarriles, electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, etc.
- La liberalización de las industrias red es compleja y puede tomar las siguientes formas.

Regulación del acceso al componente no competitivo

- El regulador fija las condiciones bajo las cuales empresas rivales en la actividad competitiva pueden acceder al servicio no competitivo:
 - o *Ejemplo en España:* Telefonía fija. Todas las operadoras tienen acceso al cableado –la red– de Telefónica tras el pago de un canon.
 - o Ventajas: Se preservan las economías de alcance de la integración.
 - o Inconvenientes:
 - El regulador se enfrentará posiblemente a la negativa de la empresa no competitiva para dar acceso a su componente red.
 - Además podría discriminar al resto de las empresas de la actividad competitiva a favor de la suya.



Separación de la integración vertical

- Se trata de separar verticalmente la actividad no competitiva y la actividad competitiva.
 - Ejemplos en España: Ferrocarriles y aeropuertos. ADIF es la propietaria de las vías –la red–, y Renfe, como una operadora más, paga un canon por su acceso a ellas. AENA es la propietaria de los aeropuertos, y las operadoras de vuelos pagan un canon por su uso.
 - Ventajas: Esto evita que la empresa que desarrolla la actividad no competitiva discrimine entre las empresas que realizan la actividad competitiva.
 - Inconvenientes:
 - Potencial pérdida de las economías de alcance de la integración.
 - Posibilidad de que la empresa no competitiva entre en la actividad competitiva a través de la creación de una nueva empresa.



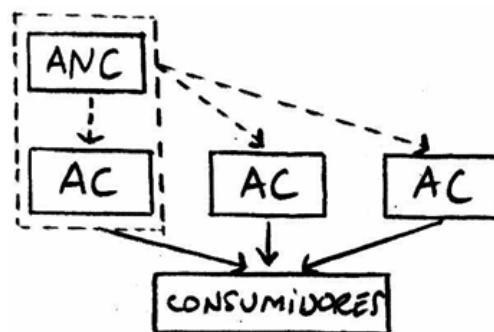
Club: Propiedad compartida

- El regulador permite la propiedad conjunta del componente competitivo a las empresas prestadoras del servicio.
 - Ejemplo en España: Hidrocarburos. La empresa Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) utiliza su red de tuberías para transportar los productos petrolíferos desde las refinerías hasta sus instalaciones de almacenamiento, donde los camiones cisterna de los prestadores de servicio (Repsol, Cepsa, BP, etc.) cargan estos productos. Forman parte de su accionariado Cepsa y BP (y, hasta 2015, también Repsol).
 - Ventajas: Desaparece el incentivo a discriminar entre empresas competidoras reduciendo la necesidad de supervisión e intervención y se mantienen además las economías de alcance.
 - Inconvenientes:
 - Posible colusión entre las empresas competidoras para desincentivar la entrada de nuevas empresas.
 - Problemas de gobernabilidad en caso de que el número de socios sea demasiado elevado.



Separación propiedad y control

- El regulador separa control y propiedad en el componente no competitivo, poniéndolo bajo el control de una entidad independiente, aunque sigue bajo propiedad del monopolista público inicial.

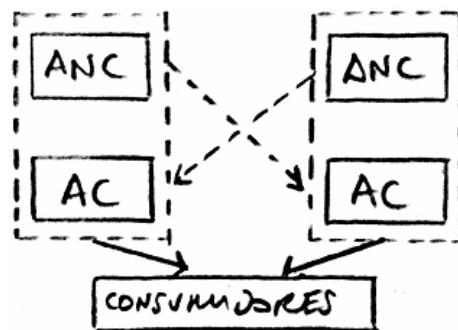


- Principal problema.

- No obstante, al estar el control en manos de una entidad que no obtiene beneficios, los incentivos para mantener los niveles de inversión adecuados para garantizar el buen funcionamiento de la actividad económica son débiles.

Separación en partes recíprocas

- El regulador separa el componente no competitivo en partes recíprocas más pequeñas entre los operadores del mercado:



- Esto suele ser apropiado cuando el poder de mercado en el componente no competitivo no proviene de las economías de escala, sino de las economías de red que genera (i.e. el consumidor obtiene mayor utilidad cuantos más consumidores hay conectados a esa red –p.ej. operadores de móviles–).
 - Mientras que las actividades con subadicitividad de costes no convenía desmantelarlas porque en ellas, a pesar de la ineficiencia asigutativa, se daba eficiencia productiva (i.e. mínimos costes posibles), en las actividades con economías de red no se da ese trade-off:

sólo hay ineficiencia asignativa. De ahí que sea conveniente introducir competencia también en el segmento no competitivo.

- Con ello, las operadoras del segmento no competitivo tendrán incentivos a dar acceso a su red a los clientes de la otra operadora, siempre que la otra no le deniegue el acceso a la suya. El regulador consigue así que todos los consumidores salgan beneficiados, mientras que el poder de monopolio de las empresas que operan en el segmento no competitivo disminuye.

2.5. Otros elementos de la privatización

– Agencias de privatización.

- El sector público suele crear una agencia de privatización que lidere, asesore o informe sobre los procesos de privatización.
- Ejemplo en España: Consejo Consultivo de Privatizaciones, creado por el Gobierno en 1996, y que no está integrado jerárquica ni funcionalmente en la Administración Pública.

– Acción de oro.

○ Definición:

- Se trata de un instrumento empleado por muchos países durante el proceso de privatización para reservar al Gobierno el derecho de autorización de ciertas operaciones (como fusiones, adquisiciones, o nombramiento de consejeros) en las empresas privadas de sectores considerados estratégicos (energía, telecomunicaciones, transporte, etc.).

○ Legislación europea:

- Ante la proliferación de este instrumento, la Comisión Europea declaró en 1997 la incompatibilidad de las “acciones de oro” con el principio de libre movilidad de capitales. De hecho, la Comisión Europea ha denunciado múltiples casos ante el Tribunal de Justicia de la UE, y la mayoría de veces le ha dado la razón a la Comisión.

○ Ejemplos en España:

- La Ley del Sector Eléctrico y la Ley de Hidrocarburos impiden que ningún accionista privado ostente más del 5 % del accionariado de los transportistas Red Eléctrica Española y Enagás, respectivamente. Además, impiden ejercer derechos de voto privados por encima del 3 %. La combinación de ambas medidas otorga el control de ambas compañías al Estado español. La Comisión ha iniciado recientemente un expediente de infracción contra España por estas cuestiones.

2.6. Efectos de la política de privatización

Efectos sobre la eficiencia

- Como ya se ha explicado, es de esperar que la privatización genere ganancias de eficiencia si la empresa privatizada opera en un mercado competitivo.

Efectos sobre el balance del sector público

- La privatización implica la sustitución de un activo (empresa pública) por otro (dinero en efectivo o similares).
 - Por lo tanto, la posición neta del sector público se mantiene inalterada; sólo varía su composición.
 - No obstante, puede que dicha posición mejore si la valoración de la empresa cambia en función de si la propiedad es pública o privada, y el sector público consigue retener parte de esa ganancia.
 - En efecto, según el método de los flujos de caja, el valor de una empresa es igual al valor descontado de los flujos de caja esperados a lo largo del tiempo. Pues bien, si los flujos de caja esperados bajo propiedad privada son mayores (p.ej. se espera una

mayor eficiencia, explotación de sinergias, etc.), entonces la posición neta del sector público podría mejorar con la privatización si consigue monetizar parte de ese aumento de valor.

Efectos sobre el empleo

- La privatización de las empresas a menudo va seguida de expedientes de regulación de empleo para racionalizar una plantilla que se sobredimensionó bajo la tutela pública. Por lo tanto, en el corto plazo puede aumentar el desempleo.
 - o Sin embargo, la mayor productividad asociada a la dinámica del sector privado puede hacer que mejore la productividad de los trabajadores, y que tanto el empleo como los salarios aumenten en el medio/largo plazo.

Efectos sobre la tecnología

- La privatización puede facilitar la introducción de nuevas tecnologías y el aprovechamiento del know-how de la empresa compradora, favoreciendo el crecimiento económico.

2.7. Conclusión

- Habiendo realizado un recorrido teórico pasamos a continuación a analizar las políticas de privatización que se han llevado a nivel internacional.

3. LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN: COMPARACIONES INTERNACIONALES

- Fundamentalmente a lo largo de los **años 80 y 90**, se llevan a cabo política de privatización en un gran número de países con **diferente grado de desarrollo** y con **Gobiernos de diferentes ideologías**.
 - No obstante, la mayor parte del valor total de empresas privatizadas se llevó a cabo en el seno de la OCDE.
 - En este último apartado vamos a ver la *política de privatizaciones desde una óptima comparada*.

3.1. España

- Desde que comenzó la política de privatizaciones en 1982, el Estado ha ingresado 70.000 millones de euros en términos constantes, según el último informe publicado por el Consejo Consultivo de Privatizaciones para el período 2014-2015.
 - o El 40 % de dichos ingresos se debe a la privatización de empresas de energía; el 17 % a empresas de telecomunicaciones (fundamentalmente, Telefónica); y otro 17 % a empresas de transportes.
- En concreto, la política de privatizaciones en España tendrá 2 fases fundamentales:
 - i) 1982-1996, más tibia.
 - ii) 1996-2003, más decidida.

Primera fase: 1982-1996

- Motivación del proceso de privatización.
 - o Con el cambio de Gobierno en 1982, comienza una nueva política respecto al sector público empresarial, que va a incluir programas de reestructuración y privatización.
 - o Esta política vino motivada en parte por la negociación y posterior entrada de España en la Comunidad Económica Europea, y la correspondiente aplicación de la normativa comunitaria sobre desregulación, desmonopolización y defensa de la competencia, que afectó especialmente a:
 - Empresas que hasta entonces recibían cuantiosas subvenciones (del sector minero, naval, siderúrgico, etc.).
 - Monopolios estatales (Campsfa, Tabacalera, Telefónica, Renfe, etc.).
 - o No obstante, no existió un programa de privatizaciones con objetivos y estrategias precisas, sino que se trató de un proceso que se fue desarrollando caso por caso bajo un

marco regulador que exigía únicamente la aprobación de la operación por el Consejo de Ministros.

– Funcionamiento del proceso de privatización.

○ *Evolución:*

- En esta época se privatizaron empresas cuya titularidad pública no tenía justificación estratégica (p.ej. Viajes Marsans, Textil Tarazona, etc.).
- En 1992 se crea, dentro del INI, Teneo, que aglutinaba a las empresas que no podían recibir ayuda del Estado de acuerdo a la normativa europea.
- En 1995 se crea la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), que agrupa a Teneo y a las empresas del INI.

○ *Forma de privatización.*

- En esta época las técnicas más habituales fueron la venta directa y la subasta. No obstante, también se privatizaron parcialmente algunas empresas rentables mediante OPVs (p.ej. 20 % de Endesa, 24 % de Repsol). Además, en las privatizaciones de esta época el Estado dio mucha importancia a la búsqueda de núcleos duros de accionistas (p.ej. BBV, La Caixa).

– Resultado.

- Como resultado de las privatizaciones en esta primera fase, el peso de la empresa pública en términos de empleo total se redujo del 5 % en 1985 al 3,5 % en 1995.

Segunda fase: 1996-2003

– Motivación del proceso de privatización.

- En 1996 se produce un cambio de Gobierno, que dio un fuerte impulso a la política de privatizaciones.
- Ese mismo año el Consejo de Ministros aprobó las bases del “Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado”, conocido como “Programa de Privatizaciones”.
 - Hay, pues, una estrategia ordenada de privatizaciones, en contraposición a la fase anterior.
- Este impulso privatizador no fue exclusivo del Gobierno español, pues durante esta época el proceso comunitario alcanzó su céñit: entre 1995 y 2000, los ingresos por privatizaciones en la UE-15 alcanzaron una media anual de 55.000 millones de euros.

– Funcionamiento del proceso de privatización.

○ *Evolución:*

- Entre 1996 y 2003 se efectuaron 60 operaciones de privatización total o parcial, con las que el Estado ingresó más de 30.000 millones de euros.
- No obstante, el proceso no será homogéneo: las privatizaciones más importantes se concentrarán en 1997 y 1998, años en los que se realizan las OPVs de Argentaria, Repsol, Tabacalera y Telefónica, lo que permitió al Estado recaudar en torno a 13.000 millones de euros cada uno de esos dos años (~2,5 % del PIB).
- Los ingresos por las privatizaciones se dedicaron fundamentalmente a la amortización de deuda pública.

○ *Forma de privatización.*

- Durante esta época, las OPVs fueron la modalidad más importante en términos de ingresos (75 %).

– Costes de transición a la competencia.

- Además, a muchas empresas privatizadas se les garantizaron una serie de costes de transición a la competencia.

- En efecto, es más que probable que el monopolista natural llevase a cabo fuertes inversiones en activos específicos con un largo período de amortización, bajo la certeza de que iba a poder explotar dichos activos durante muchos años ante la protección contra la competencia que le brindaría la regulación.
- La repentina privatización y liberalización del sector deja en desventaja al antiguo monopolista, ya que las inversiones llevadas a cabo eran rentables bajo el régimen de protección regulatoria, pero dejan de serlo en un contexto de competencia. Para compensar al monopolista, el regulador le concede una serie de subvenciones que le permitan cubrir los “costes razonables” de esas inversiones. Son los conocidos como “costes de transición a la competencia”.

Situación actual

- Durante los últimos años, en España ha habido una tendencia a la creación de entes empresariales públicos (sobre todo a nivel autonómico y local), en lo que se ha conocido como “huida del Derecho Administrativo”. Y es que estas entidades ofrecen mayor flexibilidad, están sometidas a menores controles administrativos, y su deuda no computa en el balance de las Administraciones Públicas.
- El sector público empresarial estatal está formado en la actualidad, principalmente, por las empresas aglutinadas en la SEPI (accionista mayoritaria de 16 empresas, minoritaria de 100 empresas, 73.000 empleos directos, y 245.000 indirectos), AENA, Renfe-Operadora, y ADIF.
- El sector público empresarial estatal aportará al Estado 2.332 millones de euros de beneficios en su conjunto, según el Proyecto de PGE 2023.
 - La gran mayoría de ese beneficio proviene de Loterías (1.854 millones de euros) y de ENAIRE (la propietaria del 51 % de AENA) (636 millones de euros).
 - Otras empresas públicas con beneficios en 2023 serán Puertos del Estado (227 millones de euros), SEPI (136 millones de euros), Renfe-Operadora (86 millones de euros), y Paradores Nacionales de Turismo (7 millones de euros).
 - Para 2023 se prevén unas pérdidas de ADIF de 286 millones de euros.

**PRESUPUESTO DE EXPLOTACIÓN SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS
EMPRESARIALES DE CARÁCTER NO FINANCIERO PARA 2023
PRINCIPALES ENTIDADES Y SOCIEDADES**

ENTIDADES	Importe neto de la cifra de negocios, ingresos accesorios y otros de gestión corriente	Aprov. y otros gastos de explotación	Gastos de personal	Amortización del inmovilizado	Otras partidas	Resultado del ejercicio (después de impuestos)	(millones de euros)
SELA	9.222	-6.711	-31	-9	-617	1.854	
GRUPO SEPI	5.791	-3.315	-2.768	-169	596	136	
GRUPO ENAIRE	4.364	-1.518	-1.148	-886	-176	636	
GRUPO RENFE-OPERADORA	2.797	-2.978	-1.089	-415	1.771	86	
ADIF	1.414	-1.047	-719	-400	600	-151	
ADIF-ALTA VELOCIDAD	1.408	-1.223	-19	-441	-10	-286	
GRUPO PUERTOS	1.260	-408	-318	-456	150	227	
ENRESA	461	-383	-35	-22	-20	0	
INECO	363	-118	-230	-2	-4	9	
PARADORES DE TURISMO	294	-126	-140	-19	-1	7	
FNMT	293	-188	-76	-15	-4	11	
RESTO ENTIDADES	1.676	-2.769	-963	-350	2.221	-197	
TOTAL	29.343	-20.784	-7.536	-3.184	4.506	2.332	

(3.6-1.4)

Fuente: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20Economico%20Financiero%202023.pdf>

- Por último, en relación al performance de las entidades privatizadas, el Consejo Consultivo de Privatizaciones elabora unos índices para comparar los resultados de estas entidades con respecto al resto del mercado. Según sus cálculos, hasta diciembre de 2015 las empresas privatizadas españolas habían tenido, en general, un comportamiento más favorable que la media del mercado en términos de rentabilidad.
 - Por lo tanto, los inversores que hubiesen acudido a las OPVs de privatización habrían obtenido, para un mismo intervalo de tiempo, un rendimiento superior al del IBEX-35.

3.2. Reino Unido

- Reino Unido es el **país paradigmático** en política de privatizaciones, por ser el país en el que ésta alcanzó mayor intensidad y donde se llevó a cabo por primera vez a gran escala.
- Origen:
 - Las privatizaciones se iniciaron con la llegada al poder de MARGARET THATCHER en 1979, y se intensificaron desde 1984.
 - Los *objetivos* de las privatizaciones británicas fueron:
 - Aumentar la eficiencia.
 - Devolver la iniciativa económica al sector privado.
 - Reducir el déficit público.
 - Debilitar el poder de los sindicatos. En efecto, según algunos economistas (como GEORGE YARROW), el proceso de privatización en Reino Unido tenía también una motivación política: reducir el poder sindical.
- Características del proceso:
 - Se trató de un **proceso radical**, reduciendo prácticamente a cero la participación pública en sectores como el industrial o el financiero.
- Resultados:
 - Las privatizaciones del Reino Unido **son el caso más estudiado**. Aunque no existe consenso sobre los resultados de dicho proceso, parece que:
 - La **eficiencia aumentó en las empresas privatizadas que actuaban en mercados competitivos** (p.ej. British Airways).
 - **En otros mercados, la privatización y posterior liberalización de los sectores no rompió la situación de poder de mercado** (p.ej. British Telecom, British Gas), y la calidad empeoró.

3.3. Francia

- Francia se ha caracterizado tradicionalmente por el gran peso de su sector público empresarial, tanto cuantitativa como cualitativamente.
- Origen:
 - El programa de privatizaciones franceses comenzó en 1986, y ha sido también uno de los más importantes a nivel mundial, tanto por el volumen como por la **rapidez**: en apenas 2 años se vendieron casi 1/3 de las empresas públicas francesas.
 - El programa continuó durante los años 90, aunque con menor intensidad y de forma más discontinua.
- Características:
 - El proceso de privatizaciones franceses se caracterizó por la **venta a un núcleo duro de accionistas** que aceptaron mantener las acciones durante un prolongado período de tiempo a cambio de cuantiosas primas.
- Resultados:
 - En los 7 años que siguieron a las privatizaciones, la **rentabilidad** económica y financiera de las empresas privatizadas **aumentó**, y el **empleo** se mantuvo **estable**.

3.4. Otras zonas

Alemania

- Alemania realizó la primera privatización de la Europa de la posguerra: la privatización parcial de Volkswagen en 1961.
- En los años 80 se retomó el proceso, intensificándose tras la reunificación alemana

Europa del Este

- El proceso de privatización de Europa del Este fue diferente al de los países de la OCDE, pues estas dinámicas se enmarcaron en un proceso más amplio de transición hacia una economía de mercado.
 - o Por lo tanto, no se trató de privatizar y desregular los mercados, sino de crearlos.
- En estos países la fórmula vista antes del management buy-out fue muy utilizada.
- Resultados. En general, la literatura encuentra efectos positivos del proceso de privatización en estos países.

Latinoamérica

- Latinoamérica también fue testigo de un importante proceso de privatización.
- En esta región destaca Brasil por encima del resto, país que durante los años 90 llegó a obtener cerca del 50 % de sus ingresos totales a través de la venta de empresas públicas.
- También hubo procesos importantes en países como Chile.
 - o Años 70. En este país, una primera etapa liberalizadora se produjo en los años 70, en este caso por motivos en gran medida políticos. El régimen de PINOCHET privatizó, mediante venta directa, más de 250 empresas públicas que habían sido intervenidas en los años previos por el Gobierno de SALVADOR ALLENDE.
 - o A finales de los años 80 se relanzó el proceso de privatización, en este caso por motivos económicos (contexto de crisis económica). Un aspecto interesante es que buscó evitar la concentración excesiva de la propiedad, para lo que el proceso se apoyó en técnicas de management buy-out.

EEUU

- El sector público empresarial estadounidense ha tenido tradicionalmente un peso reducido, de modo que las privatizaciones han tenido poca trascendencia, y se han realizado sobre todo a nivel local.

3.5. Últimos años

- En los últimos se observa una menor intensidad en el proceso de privatización, favorecida en gran medida por aspectos como:
 - o El caos de algunos procesos de privatización, como el ruso.
 - o El éxito aparente del modelo de capitalismo de Estado de China.
 - o La mala situación de los mercados financieros durante la crisis.
- Así, países como Rusia o Brasil han dado incluso marcha atrás en su proceso de privatización y han comenzado a utilizar herramientas habituales de las economías de mercado para conseguir una gran expansión de sus empresas de mercado.
 - o Ejemplo de ello es Gazprom, compañía gasística rusa que es el principal productor mundial de gas.
 - o En Brasil, las empresas de mayor tamaño como Petrobras también están controladas en gran medida por el Estado.
- Uno de los últimos episodios privatizadores se ha vivido a raíz de la crisis financiera global, que ha hecho replantearse la estructura del sector público en muchos países.
 - o Lo que tienen en común los procesos de privatización de 2007 en adelante es que su objetivo era mejorar la posición fiscal de las naciones en el contexto de la “crisis de deuda europea”.
 - o Por ejemplo, dentro del programa de estabilización griego se incluyeron importantes provisiones de privatización cuyo principal objetivo era la obtención de ingresos para evitar el recurso a más fondos extranjeros.

- El programa de *Irlanda*, aunque menos voluminoso que el griego, también implicó cierto grado de privatizaciones, entre las que cabe destacar la privatización del monopolio estatal de gas y electricidad (el monopolio estatal de electricidad también fue privatizado en *Portugal*).
- En el caso de *España* podemos destacar la privatización parcial de AENA.

CONCLUSIÓN

▪ **Recapitulación (Ideas clave):**

- A lo largo de la presente exposición hemos presentado algunas razones que justifican la existencia de empresas públicas, así como los principales argumentos en contra de las mismas.
- Hemos estudiado la *política de privatizaciones* y hemos analizado el *proceso de privatizaciones* que ha tenido lugar desde principios de los años 80 a escala mundial.
 - En España, como hemos visto, este proceso fue especialmente intenso entre 1996 y 1999, aunque el Estado sigue siendo el accionista mayoritario de empresas como Renfe, ADIF, AENA o Loterías.
 - A principios de 2015, de hecho, salió a bolsa el 28 % del capital social de AENA, culminando su privatización parcial (49 %) en la que ha sido la mayor privatización de España desde 1998, que reportó al Estado algo más de 4.000 millones de euros.
 - Queda pendiente la privatización de Bankia, a tal efecto, la ministra de Asuntos Económicas y Transformación Digital, NADIA CALVIÑO, ha reiterado que la privatización de Bankia, entidad en la que el Estado posee una participación superior al 61 % se realizará en el momento en que más se pueda maximizar el rendimiento¹³.

▪ **Relevancia:**

-

▪ **Extensiones y relación con otras partes del temario:**

-

▪ **Opinión:**

-

▪ **Idea final (Salida o cierre):**

-

▪ **Fras**

-

- En cualquier caso, también es importante, más allá del cambio de propiedad, si resulta conveniente introducir competencia en el sector o en el caso por ejemplo de una estructura de monopolio, introducir una nueva regulación explícita, es decir, re-regular.
- Lecciones: Cómo debe ser un proceso de privatización para incrementar sus posibilidades de éxito:
 - Debe haberse estudiado caso por caso.
 - Debe hacerse en base a criterios objetivos (evitar amiguismo...).
 - Debe ser un proceso transparente, ordenado (que exista un calendario creíble a seguir) y que cuente con el respaldo de la población (es importante porque la privatización puede generar importantes costes de ajuste a C/P).
 - Debe ir acompañado de políticas complementarias (desregulación, competencia...) que garanticen que las empresas privatizadas operarán en mercados competitivos.

¹³ <https://elpais.com/economia/2022-12-24/el-estado-alarga-su-presencia-en-el-capital-de-caixabank-al-menos-hasta-2025.html>

Es decir, se trata de impedir que la privatización consista en un mero traspaso de monopolio público a privado.

- En efecto, muchos sectores en España siguen teniendo un grado insuficiente de competencia pese a la liberalización y privatización.

Bibliografía

Tema María Palacios Carrere

Tema Juan Luis Cordero

"Economía pública", Albi.

Preguntas de otros exámenes

—

Anexos

A.1. Anexo 1: