

## La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política

● GERMÀ BEL Y ANTÓN COSTAS\*  
Universitat de Barcelona

### Introducción

En la estrategia de intervención económica del Estado español la empresa pública fue tomando progresivamente un papel de mayor protagonismo después de la Primera Guerra Mundial y, especialmente, durante la Dictadura de Primo de Rivera<sup>1</sup>. Después de la Guerra Civil se intensificó notablemente la intervención económica del Estado mediante la creación de un tejido empresarial público. La creación del Instituto Nacional de Industria en 1941 marcó un hito en este proceso. En 1976, al inicio de la transición democrática, el INI era el principal grupo industrial de España<sup>2</sup>.

En paralelo al proceso de transición democrática, entre 1977 y 1984 España experimentó (con un cierto retraso respecto a nuestro entorno europeo) una profunda crisis económica, especialmente acusada en el sector industrial. En este contexto se produjo, como señalan Martín Aceña y Comín<sup>3</sup>, «el desembarco

\* Universitat de Barcelona. Miembros del grupo de investigación sobre «Políticas públicas y regulación económica». Este trabajo es parte del proyecto de investigación «Privatización en España: costes financieros e implicaciones distributivas», que ha recibido financiación de la CICYT (PB97-0868). Agradecemos las sugerencias recibidas en la presentación de una versión preliminar de este trabajo en el Encuentro «50 años de industrialización española, 1950-2000», celebrado en la Universitat de Barcelona (junio de 2000), y en las IV Jornadas de Política Económica, en la Universidad de La Laguna (diciembre de 2000). Especialmente, agradecemos los comentarios de Jordi Maluquer de Motas y de dos evaluadores anónimos.

1. Martín Aceña y Comín (1990) contiene un análisis sobre la evolución del sector público empresarial en España antes de la Guerra Civil.

2. El estudio de Martín Aceña y Comín (1991) sobre los 50 años de industrialización de España desde la creación del INI en 1941 contiene un análisis muy completo sobre la evolución del sector empresarial público después de la Guerra Civil.

3. Martín Aceña y Comín (1991), p. 458

masivo en el *holding* de empresas privadas en dificultades, particularmente entre 1976 y 1983». El INI fue empleado como hospital de empresas en un momento en que a la delicada situación de transición a la democracia se le añadía un período de crisis económica con fuerte potencial desestabilizador. Después de la llegada del Partido Socialista al gobierno, en diciembre de 1982, se abordó en el bienio 1983-1985 un proceso de saneamiento de la economía española que fue el más intenso desde el inicio de la crisis<sup>4</sup>. Tras este período de saneamiento, caracterizado por la reconversión industrial, España abordó su integración en un espacio económico más amplio: la Comunidad Económica Europea. Este escenario llevó, desde mediados de la década de los ochenta, a un incipiente proceso de privatización de empresas del sector público<sup>5</sup>.

A mediados de la década de los noventa las empresas públicas incluidas en la Agencia Industrial del Estado (AIE), el grupo Teneo y el grupo Patrimonio tenían en plantilla a casi 300.000 trabajadores. A principios de 2000 el sector público empresarial empleaba a menos de 80.000 trabajadores, y a finales de este año la cifra de empleados en el sector público empresarial en España se situaba por debajo de las 50.000 personas<sup>6</sup>, la mayoría de ellas en empresas de minería y construcción naval, además del transporte ferroviario. Estas cifras son más elocuentes que cualesquiera otras sobre la evolución del sector público empresarial en España. Después de un largo período de más de quince años de privatizaciones, la empresa pública ha quedado confinada a unos pocos sectores de actividad, algunos de ellos de difícil viabilidad económica.

La literatura académica sobre la privatización en España comienza a ser abundante. Algunos trabajos iniciales se habían ocupado de las primeras privatizaciones por venta directa, efectuadas en los ochenta<sup>7</sup>. Más tarde, ante el auge de las ofertas públicas de venta (OPV) de paquetes accionariales a través del mercado de valores, surgieron trabajos que analizan aspectos financieros de la privatización española<sup>8</sup>. Algunos trabajos recientes analizan los efectos presupuestarios de las privatizaciones<sup>9</sup>. Otro bloque de trabajos estudia aspectos relacionados con la fija-

4. Segura (1990).

5. El trienio 1983-1985 marca el punto más álgido de la significación de las empresas públicas en la economía española. En 1983 éstas representaban el 8,17 % del PIB. En 1985, el 8,07 % (Myro Sánchez, 1993). En términos de empleos, en 1983 el sector empresarial público concentraba el 5,02 % del total español, y en 1985 el 4,55 %. El peso de la empresa pública en España ha declinado continuamente desde entonces.

6. En estas cifras no se incluyen algunas empresas industriales o de servicios de relevancia como Repsol, Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), Retevisión y Empresa Nacional de Transporte de Viajeros por Carretera (ENATCAR). Estas ausencias no cambian en absoluto la tendencia marcada en el cuerpo de texto. Tras la reciente privatización de ENATCAR, de las empresas mencionadas en esta nota sólo las dos ferroviarias, RENFE y FEVE, continúan en el sector público.

7. Fernández (1989) y De la Dehesa (1992, 1993).

8. Aguirre e Israel (1994), Bilbao Ubillos (1995), Cuervo (1995), Mañas (1998), Bel (1998a) y Gámir (1999a).

9. Ezquiaga (1998) y Vergés (1998).

ción de precios de las acciones en las OPV<sup>10</sup>, mientras que Bel<sup>11</sup> analiza la eventual existencia de objetivos políticos en la privatización española con OPV. De los efectos de las privatizaciones españolas sobre la eficiencia se han ocupado otros trabajos, bien de tipo agregado<sup>12</sup>, bien sobre empresas concretas<sup>13</sup>.

La información sobre la privatización en España que aportan los trabajos mencionados es ya amplia, aunque todavía fragmentaria. De hecho, antes de abordar análisis de conjunto aún es necesario estudiar aspectos específicos que permitan, finalmente, completar el «puzzle» de la privatización. La práctica culminación en el año 2000 de este proceso, con la venta de algunas de las últimas empresas relevantes del sector público empresarial como CASA, Santa Bárbara, Initec e Iberia, -entre otras-, parece un momento oportuno para abordar alguno de esos aspectos pendientes. En particular, en este trabajo nos interesa analizar las motivaciones que han impulsado las privatizaciones de los sucesivos gobiernos españoles y, a partir del análisis de esas motivaciones, identificar las fases existentes en ese proceso.

Para analizar las motivaciones de la privatización española nos parece útil el método seguido por Vickers y Yarrow<sup>14</sup> en su análisis del proceso de privatización británico. A partir del análisis de los cambios que se producen en el ritmo y en la graduación de objetivos en el transcurso del proceso de privatización en España, estableceremos una periodificación de las distintas etapas. Esta periodificación en etapas, de acuerdo con los objetivos prioritarios de la privatización en cada una de ellas, es una de las aportaciones de este trabajo. Otra aportación es la fuente utilizada para el estudio de las motivaciones de las privatizaciones. Hemos utilizado preferentemente la documentación parlamentaria, tanto de sesiones Plenarias como de Comisiones. Esta documentación, poco utilizada en los estudios de políticas públicas en España, es muy útil para identificar los objetivos y motivaciones explícitos que señalan los responsables políticos de las privatizaciones. Esos objetivos declarados se contrastan después con lo que se desprende efectivamente de las operaciones realizadas, el modo de realizarlas, y su vinculación con otras secuencias del proceso de reforma económica, como la reestructuración de sectores para la apertura a la competencia. El contraste permite identificar la coherencia de los objetivos declarados y la política efectivamente aplicada. Este procedimiento nos permitirá formular una hipótesis sobre las motivaciones de los políticos respecto de la privatización.

10. Perotti y Guney (1993), Freixas e Inurrieta (1993), Bel (1998*b*, 1998*c*) y Gámir (1999*a*).

11. Bel (2002*a*, 2002*b*).

12. Sanchis (1996) y Argimón, Artola y González-Páramo (1999), Artola y Argimón (1998).

13. Arcas y Ruiz (1999). Con carácter más general, han aparecido sendos libros de Cuervo (1997) y Gámir (1999*b*) que recogen gran cantidad de información sobre la privatización en España.

14. Vickers y Yarrow (1991).

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 revisamos los antecedentes de la literatura sobre objetivos de la privatización, que nos ofrecen el marco conceptual y analítico que aplicamos al proceso español. En la sección 3 presentamos los aspectos más relevantes de la privatización en España, y analizamos sus objetivos, tanto en aquello que se declaraba desde el gobierno como en lo que se desprende de la política efectivamente realizada. En la sección 4 extraemos las conclusiones más relevantes derivadas del análisis efectuado.

### **Los objetivos de la privatización en la literatura económica**

La revisión de la literatura empírica económica sobre la privatización indica que el objetivo más generalmente perseguido con la privatización en la mayoría de países estudiados en esa literatura ha sido el de la reducción de gastos y la realización de ingresos para la Hacienda Pública. Se ha buscado, por un lado, reducir los gastos originados por las pérdidas de las empresas públicas deficitarias e inviables a largo plazo por razones de obsolescencia tecnológica y excesiva dimensión laboral<sup>15</sup>. Por otro lado, se ha buscado obtener una liquidez inmediata mediante la venta de activos patrimoniales públicos. Este objetivo se ha perseguido en el marco de programas de estabilización económica general en el caso de países de algunas regiones del mundo, como América Latina y Europa oriental.

En el caso de los países europeos, las presiones fiscales derivadas del cumplimiento de los requisitos de convergencia económica para la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria también han sido un estímulo para la búsqueda de nuevos ingresos. En muchos casos, es posible que la venta de los activos haya provocado una pérdida importante de recursos públicos en una perspectiva intertemporal. Pero para los gobiernos europeos ha sido más fácil y menos costoso políticamente utilizar la venta de activos patrimoniales que tener que actuar por el lado del aumento de ingresos fiscales y la disminución rigurosa de los gastos públicos<sup>16</sup>. Como concluye Yarrow «el coste cre-

15. La privatización no ha eliminado la posibilidad de que los gobiernos subsidien empresas con pérdidas o apliquen esquemas de subsidio cruzado. Pero este tipo de intervenciones es más difícil cuando las empresas son privadas, en la medida en que las subvenciones pueden generar más oposición social. Además, la aplicación de subsidios para conseguir objetivos políticos o distributivos se ha de trasladar a instrumentos fiscales. Esto las hace más visibles y, por tanto, exigen justificaciones más claras y sujeción al marco europeo de reglas de competencia. Como destacan Sappington y Stiglitz (1987), la privatización aumenta los costes de transacción de las ayudas públicas a empresas deficitarias.

16. En determinadas circunstancias, la privatización puede ser la fuente más barata de financiación para la Hacienda (Rosa, 1993). Este tipo de situaciones parecen presentes en los ciclos de privatización y nacionalización explicados por Eggertsson (1998).

ciente de la financiación gubernamental aparece como un factor de particular importancia empírica en la emergencia de los programas de privatización<sup>17</sup>».

En segundo lugar, y de forma explícita en países como el Reino Unido y Chile, la privatización persiguió también objetivos de carácter político, ya fuese para debilitar a sectores como los sindicatos, contrarios al proceso de privatización, o para buscar la creación de grupos sociales y económicos que se beneficiase del proceso de privatización y aumentase el apoyo político a los gobiernos privatizadores. Las Ofertas Públicas de Venta (OPV) se han empleado en muchos casos para atraer muchos compradores (lo que se ha denominado «fomento del capitalismo popular») y proporcionar beneficios inmediatos vendiendo las acciones por debajo de los precios que habría sido posible conseguir. Aunque el empleo de la privatización como una política orientada a buscar apoyo político está presente en muchas de las experiencias nacionales, el fuerte sesgo ideológico y la relevancia de esos objetivos políticos en casos como los del Reino Unido y Chile ha sido más excepción que regla, tal como demuestran los resultados de trabajos recientes sobre la privatización<sup>18</sup>.

Además de estas motivaciones de carácter financiero y de naturaleza política, en determinadas ocasiones también se han perseguido objetivos vinculados a la política industrial y a la eficiencia económica. Algunas privatizaciones han perseguido mejorar la eficiencia del sector público y de la economía en general, transfiriendo al sector privado empresas que desenvolvían sus actividades productivas en entornos muy competitivos<sup>19</sup>. Muchas pequeñas y medianas empresas públicas que operaban en estos contextos competitivos habían tenido más problemas que sus homólogas privadas para incorporar innovaciones tecnológicas y ajustar sus dimensiones laborales. Gran parte de estas empresas se habían convertido en pesadas cargas para los presupuestos públicos, dados sus déficits crecientes por la pérdida de competitividad relativa. Este problema se había agravado en los contextos de integración económica regional creciente en los que se han embarcado muchas economías, con la consiguiente desprotección de los antiguos mercados domésticos. La forma habitual

17. Yarrow (1999), p. 167. Sin embargo, una vez vendidas las partes más sustanciosas del sector público empresarial los Estados se han quedado sin los dividendos que obtenían regularmente, y existe preocupación sobre cómo se satisfarán las necesidades de mantener niveles bajos de déficit público y niveles decrecientes de deuda pública. En este sentido, existen algunos equívocos respecto de las relaciones entre ingresos por privatizaciones, déficit público y deuda pública. Si bien es cierto que la Comisión Europea estableció la prohibición de tratar los ingresos por privatizaciones como ingresos ordinarios, y por tanto reductores del déficit, estas intenciones han sido un brindis al sol en la práctica totalidad de la Unión Europea, dada la existencia de múltiples mecanismos para convertir en ordinarios parte de los ingresos extraordinarios por privatizaciones y la ausencia de control sobre ello por la Comisión Europea.

18. Dewenter y Malatesta (1997), Jones, Meggison, Nash y Netter (1999), Bel (2002a).

19. El trabajo de Boardman y Vining (1989) se ha convertido en un clásico al mostrar empíricamente la mayor eficiencia general de la propiedad privada en empresas de entornos competitivos.

de privatizar estas empresas ha sido la venta directa a grupos nacionales o internacionales que ya estaban presentes en los sectores económicos en que funcionaban las empresas vendidas.

En el caso de los países en vías de desarrollo la privatización de las grandes empresas de servicios públicos ha servido para importar tecnología y formas más modernas de gestión, lo que ha permitido mejorar muy sensiblemente el funcionamiento de servicios básicos como las telecomunicaciones o la energía, muy importantes para que el resto de las actividades económicas puedan mejorar también su funcionamiento<sup>20</sup>.

Por lo que respecta a los países desarrollados, no existe aún suficiente evidencia de los efectos sobre la eficiencia de la economía a raíz de la privatización de grandes empresas públicas de servicios en que persisten segmentos de negocio monopolísticos y/o posiciones dominantes en el mercado. En primer lugar, por el poco tiempo transcurrido desde su transferencia total al sector privado, excepto en el Reino Unido. En segundo lugar, por el hecho de que la privatización de monopolios públicos —entendida como salida del Estado de la empresa y pérdida del control operativo— ha sido más excepción que regla en el caso de los países desarrollados. Sin embargo, de acuerdo con la literatura académica más habitual, no se han de esperar ganancias significativas de eficiencia por el solo hecho de transferir totalmente este tipo de empresa al sector privado. Tanto la teoría económica como la evaluación empírica presentan un consenso mayoritario en el sentido de que no se puede hablar de superioridad sistemática de lo privado sobre lo público (ni viceversa) en el caso de empresas de gran dimensión (es decir, con gran separación entre propiedad y control) y donde exista poder de mercado (es decir, donde la competencia no pueda imponer su disciplina sobre los gerentes). Este es un resultado claro que surge de la literatura cuando se realizan comparaciones homogéneas<sup>21</sup>.

20. A veces existe una cierta confusión al comparar empresas públicas de países subdesarrollados con empresas privadas o públicas de países desarrollados. Una paradoja frecuente es concluir la existencia de ganancias de eficiencia derivadas de la privatización en empresas que han sido compradas por otras operadoras públicas, como ha sido habitual en la privatización (o mejor, desnacionalización) de la telefonía en América Latina. En estos casos, la ganancia de eficiencia vendría derivada no de la propiedad pública (pues la nueva empresa no era aún privada), sino de la desnacionalización.

21. Es decir, entre países, sectores y empresas homogéneas. Willner (1999, p. 18) ofrece un ejemplo actualizado, con comparaciones homogéneas, de resumen de estudios. En su estudio empírico sobre el desempeño financiero y operativo de empresas privatizadas, Megginson, Nash y Van Randenborgh (1994) hallan mejoras en la eficiencia operativa. Sin embargo, sus resultados no son significativos para la privatización de empresas en entornos no competitivos o muy regulados, y en las operaciones de carácter financiero. Para España, Argimón, Artola y González-Páramo (1999) y Artola y Argimón (1998) hallan evidencia que indica que reducir la participación pública por debajo del 50% puede tener efectos positivos sobre la eficiencia. Pero más allá de este umbral, concluyen que «en la medida en que una política de privatización se concentrase en empresas donde la participación pública sea minoritaria, no deberían esperarse ganancias significativas de eficiencia derivadas del cambio de titularidad» (A, A y G-P, 1997, p. 46-47).

En resumen, la revisión de la literatura económica internacional revela que entre las motivaciones que han impulsado la privatización el objetivo más generalmente perseguido ha sido el financiero, seguido de los de naturaleza política y de los de carácter más económico, relacionados con la eficiencia empresarial y la política industrial.

### La privatización en España: Etapas y objetivos

Como se ha mencionado más arriba, el Partido Socialista llegó al gobierno en diciembre de 1982, en un contexto de crisis económica aguda. En el trienio 1983-1985 se abordó una política de saneamiento intenso, en el cual la reconversión industrial fue un instrumento central. Tras este período de saneamiento, caracterizado por la reconversión industrial, la economía española encara la perspectiva de su integración en la Comunidad Económica Europea.

El inicio de la privatización en España tiene lugar en el bienio 1985-86. En 1985 el primer gobierno socialista comenzó a privatizar algunas empresas que llevaban un cierto tiempo en el sector público empresarial<sup>22</sup>. Esta posición tomará carta de naturaleza en los debates parlamentarios sobre la privatización de SEAT, ejemplo más paradigmático de venta de una empresa industrial nacional al sector privado. Carlos Solchaga, que había sustituido a Boyer en el Ministerio de Economía y Hacienda, reivindicaba en 1986 para el Gobierno socialista el esfuerzo por «racionalizar... o al menos despojar de consideraciones ideológicas apriorísticas» la concepción y la gestión de la empresa pública en el contexto de la crisis industrial. Y, añadía que, «como consecuencia de este proceso de reflexión el gobierno ha venido a concluir en la necesidad, por un lado, de reconverter una parte importante de la empresa pública,... y al mismo tiempo, *en la con-*

22. El acuerdo para la privatización de Textil Tarazona fue adoptado en 1984, pero el año de ejecución fue 1985 (Aranzadi, 1989). Aunque el gobierno había reprivatizado ya empresas del grupo RUMASA, expropiado en 1983, es práctica habitual en la literatura académica tratar esta reprivatización al margen del proceso de privatización en España. Pero los debates parlamentarios suscitados por la reprivatización de empresas del grupo RUMASA habían ofrecido ya pistas sobre las orientaciones implícitas del primer gobierno socialista en materia de empresa pública y privatizaciones. Así, Miguel Boyer, Ministro de Economía y Hacienda hasta 1985, afirmaba en abril de 1984 que «es totalmente gratuita la afirmación de que nos proponemos mantener en el Estado empresas inviables permanentemente, ni del grupo Rumasa ni de ningún otro grupo» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 111 (II Legislatura), 4 de abril de 1984, pág. 5096]. Se estaba formando una posición del gobierno socialista no adversa, como poco, a la privatización de empresas públicas. Sobre la actitud del gobierno socialista respecto a la privatización, Segura (1990, p. 68-69) es más rotundo: «lo que se logró fue detener el flujo de empresas privadas en dificultades que habían pasado a manos públicas por presiones políticas a los largo de la transición... El primer Gobierno socialista se alineó sin matización alguna con quienes pensaban que la empresa pública era, por su propia naturaleza, ineficiente,... adoptó una posición privatizadora indiscriminada».

*veniencia de reprivatizar algunas de las actividades, si esta era la opción más barata, o la menos cara, para el contribuyente español<sup>23</sup>».*

Desde ese inicio de la privatización en España hasta la actualidad elementos como la intensidad relativa del proceso, la primacía en el empleo de técnicas privatizadoras y la graduación de objetivos perseguidos permiten distinguir tres etapas de la privatización en España.

*Fase I (1985-1991): Reducción del gasto público, viabilidad de empresas y financiación privada de la expansión empresarial.*

El cuadro 1.a. recoge la relación de las empresas privatizadas entre los años 1985 y 1991. Esta fase se caracteriza por una media anual relativamente alta de empresas privatizadas: 7,6. Se trataba generalmente de empresas de dimensión mediana o pequeña, con la única excepción de SEAT, que empleaba casi 23.000 trabajadores en el momento de su privatización, en 1986. El procedimiento generalmente utilizado fue el de venta directa; sólo dos empresas, Acesa y Amper, fueron privatizadas mediante sendas ofertas públicas de venta en el mercado de capitales.

En una comparecencia en junio de 1988 en el Congreso para explicar las privatizaciones, Guillermo de la Dehesa, Secretario de Estado de Economía, distinguía diferentes grupos de empresas privatizadas<sup>24</sup>:

a) Empresas públicas que, siendo previamente privadas, se nacionalizaron para evitar problemas sociales o políticos en una región o en un sector determinados a raíz de la crisis industrial y económica de los años setenta. Consideraba que una vez superadas las causas que habían provocado su transferencia al sector público podían transferirse de nuevo al sector privado.

b) Empresas que operaban en sectores que habían sido considerados estratégicos en el pasado, pero cuya presencia en el sector público había dejado de tener interés cuando, además, muchas de estas empresas actuaban en sectores abiertos a la competencia<sup>25</sup>.

23. *Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 266 y 268 (II Legislatura), 4 y 11 de febrero de 1986, págs. 532-533. [El subrayado es nuestro] La aceptación de la privatización como instrumento de la política financiera del gobierno socialista fue percibida como un cambio de orientación por la oposición parlamentaria. El portavoz del Grupo Popular en el debate, Rodrigo Rato, señalaba que «parece el principio de un proceso de privatización del sector público empresarial. Por tanto, estamos realmente ante una decisión de gran calado político, un cambio importante en las posiciones políticas y económicas del Gobierno socialista, al menos con respecto a su programa.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 266 y 268 (II Legislatura), 4 y 11 de febrero de 1986, pág. 537]

24. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 297 (III Legislatura), 7 de junio de 1988, pág. 10097. En la práctica, De la Dehesa incluía como un grupo adicional el de las empresas reprivatizadas de RUMASA. Nosotros no la hemos incorporado como grupo independiente, en la medida en que podría considerarse incluso como caso particular del grupo I. Como se ha explicado más arriba la reprivatización de RUMASA se trata habitualmente la margen del proceso de privatización.

**CUADRO 1.A**  
**OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN (PÉRDIDA DE CONTROL)**  
**DE EMPRESAS PÚBLICAS (1985-1991)**

Año Ejecución 1985	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% Capital vendido	Tipo venta	
1985	Cesquisa		Química	Cepsa	45	VD	
	Igfisa		Alimentación	Pleamar	100	VD	
	Ingenasa		Bioteología	ERT	68	VD	
	Gossypium		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	
Entursa			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 Equipo	Accionistas privados	60	VD	
Issa		Inespal	Aluminio	Aluperfil	100	VD	
I.a 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		Autopistas	Múltiples	58	OPV
		Alumalsa	Inespal	Aluminio	Montupet	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	Omnium Industrie	75	VD
		Astican		Const. Naval	Italmar	91	VD
Ateinsa			Bienes de Equipo	GEC Alsthom	100	VD	
Enfersa			Fertilizantes	Ercros	100	VD	
Intelhorce			Textil	Orefici	100	VD	
MTM			Bienes de Equipo	GEC Alsthom	100	VD	
Oesa		Endiasa	Alimentación	Ferruzzi	100	VD	
Pesa		Inisel	Electrónica	Amper	97	VD	
1990	Adaro Indonesia		Ingeniería	Indonesia Coal et al	80	VD	
	Coifer	Tabacalera	Alimentación	BBV	50	VD	
	Dinsa	Tabacalera	Distribución	Promodes/BBV	75	VD	
	Hytasa		Textil	Textil Guadiana	100	VD	
	Imcpiel		Calzado	Grupo Cusi	100	VD	
	Salinas Torre vieja		Química	Solvay	38	VD	
	S. de la Fuente	Tabacalera	Distribución	BBV	100	VD	
	1991	Coisa	Tabacalera	Alimentación	Rústicas	100	VD
		Enasa		Automoción	Iveco/Fiat	100	VD
		Fridarago	Tabacalera	Alimentación	Rústicas	100	VD
G. E. Álvarez			Artesanía Indust.	Estrudesa	100	VD	
Jobac		Mercasa	Distribución	Erosmer/Eroski	100	VD	
TSD	Enesa	Electrónica	Telepublicaciones	100	VD		

Nota: No incluye las operaciones de reprivatización del holding de RUMASA, ni las ventas directas u OPVs que no implicaban la pérdida de control sobre la empresa. VD= Venta Directa. OPV=Oferta Pública de Venta Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales y de la información contenida en Cuervo (1997).

c) Un tercer grupo de empresas privatizadas durante esta fase mediante venta directa estaban con déficits en el momento de su privatización<sup>26</sup>. El hecho de que estas empresas operasen con pérdidas no implicaba necesariamente que cada una de ellas recibiese una subvención estatal. Las pérdidas podían financiarse también con los dividendos que el INI obtenía de las empresas con beneficios, o con endeudamiento. Pero, en cualquier caso, esto suponía un menoscabo presente o futuro de los recursos presupuestarios del Estado<sup>27</sup>.

Los argumentos manifestados por los responsables gubernamentales para impulsar la privatización en esta fase se apoyaban en tres circunstancias: (1) la desaparición de los motivos que llevaron a la nacionalización, (2) la existencia de entorno competitivo en el sector donde se desenvuelve la empresa –y por tanto la ausencia de sentido estratégico ni otra justificación para la permanencia de la empresa en el sector público– y (3) la existencia de déficits permanentes de explotación y las escasas perspectivas de viabilidad de esas empresas sin financiación estatal permanente. En suma, el aumento de la competencia en los mercados y la repercusión presupuestaria de los déficits –en un contexto de restricciones crecientes a la subvención, impuestas por la Comunidad Europea– son los motivos alegados con mayor insistencia para la privatización de empresas. Las motivaciones financieras, vinculadas a los problemas de la Hacienda, parecen ser las dominantes en el impulso a la privatización en esta etapa. A esta motivación hay que añadir la percepción de que la presencia de la empresa pública no era adecuada ni necesaria en los sectores abiertos a la competencia, especialmente en un contexto de mejora de las perspectivas de viabilidad de las empresas.

25. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, núm. 274 (III Legislatura), 4 de mayo de 1988, pág. 9454. Este entorno de la competencia es lo que llevaba a Luis Carlos Croissier, Ministro de Industria y Energía en 1988, a afirmar que en estos «hay numerosas empresas privadas y no vemos mayores razones para que el Estado mantenga este tipo de empresas».

26. En palabras de De la Dehesa «hay empresas públicas que por motivos tecnológicos, de acceso a los mercados y de economía de escala, van a seguir generando pérdidas indefinidamente en manos públicas, y para que puedan subsistir, conviene que se haga cargo de ellas alguna empresa privada, bien sea nacional, internacional o multinacional, que asegure su futuro por su acceso a los mercados y su tecnología» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 297 (III Legislatura), 7 de junio de 1988, pág. 10097] De la Dehesa cita como caso paradigmático de este grupo el de SEAT. Carlos Solchaga, Ministro de Economía y Hacienda en 1986, había sido muy preciso sobre los motivos y objetivos de su privatización: «a partir de 1981 el Gobierno, entonces de la Unión de Centro Democrático, y después, en 1982, el actual Gobierno, a partir de diciembre de ese año, fueron absolutamente conscientes de la obsolescencia técnica... y que, por tanto, tenía un sobredimensionamiento de la plantilla y no podía sobrevivir si no se conseguía al menos un socio que aportara tecnología, así como que aportara también una parte del capital financiero que requerían las nuevas inversiones». *Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 266 y 268 (II Legislatura), 4 y 11 de febrero de 1986, pág. 531.

27. Vergés (1998) estudia con más amplitud el uso de las privatizaciones en España para reducir el déficit público o para eliminar aportaciones de fondos a las empresas públicas desde los Presupuestos.

**CUADRO 1.B**  
**OPERACIONES DE VENTA DE PARTICIPACIONES (SIN PÉRDIDA DE CONTROL)**  
**(1985-1991)**

Año Ejecución	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% Capital vendido	Tipo venta
1986	Gesa	Endesa	Energía	Múltiples	38	OPV
1987	Gas Madrid		Energía	Múltiples	16	OPV
	Telefónica		Telecomunicaciones	Múltiples	6	OPV
1988	Ence		Papel	Múltiples	40	OPV
	Endesa		Energía	Múltiples	20	OPV
1989	Repsol		Energía/Química	BBV	4	VD
	Repsol		Energía/Química	Múltiples	26	OPV
1990	Repsol		Energía/Química	Pemex	5	VD

Nota: El cuadro incluye operaciones de ventas de paquetes accionariales -por venta directa o por OPV- significativas financieramente. Estas operaciones no implicaban pérdida de control por parte del Estado.  
Fuente: Elaboración propia.

Además de estas operaciones de venta de empresas y transferencia de su control al sector privado, en esta primera etapa se registraron algunas ventas de paquetes accionariales sin transferencia del control de la empresa. El cuadro 1.b presenta estas operaciones, entre las que destacan las OPV de empresas vinculadas a servicios públicos en red del sector energía, como Gesa, Gas Madrid, Endesa y Repsol, así como Telefónica<sup>28</sup>.

¿Cuál era el objetivo de estas ventas? En estos casos no se trataba de reducir subvenciones por déficits desde el presupuesto estatal, ya que eran empresas rentables. Por otra parte, el período 1986-89, en que se producen estas operaciones, no se caracterizó por grandes restricciones fiscales del sector público. Aún así, el carácter de estas ventas fue básicamente financiero. El gobierno decidió que las inversiones necesarias para la expansión de las actividades de estas empresas se financiaran con cargo a recursos propios del INI, obtenidos de la venta de paquetes accionariales<sup>29</sup>. Pero negó el carácter privatizador de estas ventas<sup>30</sup>.

28. Entre estas empresas se hallaban los operadores monopolísticos o dominantes en los principales sectores de red: telecomunicaciones (Telefónica), energía eléctrica (Endesa) y petróleo (Repsol).

29. Así lo explicaba el ministro Croissier en 1988: «El INI, mediante la venta de participaciones, consigue unos recursos que no tiene que demandar a los Presupuestos Generales de la nación.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, núm. 274 (III Legislatura), 4 de mayo de 1988, pág. 9454]

30. El ministro Aranzadi subrayaba en 1989, en los debates sobre la primera OPV de Repsol, «En el caso de ENDESA, en el caso de ENCE, en el caso de GESA y en el caso de Repsol, no existe privatización en sentido estricto... No existe privatización ya que la compañía sigue teniendo mayoría pública y la responsabilidad de la gestión sigue estando en manos públicas.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 196 (III Legislatura), 24 mayo de 1989, pág. 11199]

Otro aspecto interesante de algunas de las ofertas públicas de venta (en particular, las de Telefónica, Endesa, y Repsol) fue la entrada de los valores de estas compañías en el New York Stock Exchange (NYSE). Esta entrada en un mercado de capitales como el de Nueva York servía, por una parte, para dar liquidez internacional al valor, necesaria para estar presente en los mercados financieros internacionales. Por otra, en las operaciones de Endesa y Repsol, las más importantes, la existencia de un tramo internacional podía ayudar al éxito de las colocaciones<sup>31</sup>, dado el volumen de las mismas y la estrechez del mercado de valores español a finales de los ochenta<sup>32</sup>.

En conclusión, las motivaciones reveladas por los responsables de los primeros gobiernos socialistas en esta primera de la privatización en España son las de carácter financiero (reducir gastos públicos y financiar la política de expansión empresarial), así como motivos más generales vinculados con la política de reconversión industrial de esta etapa (asegurar la viabilidad y pervivencia de empresas nacionales en un entorno más abierto y competitivo). En relación con este último objetivo, las privatizaciones parecen en parte una respuesta funcional a los cambios en el entorno económico y en la dimensión competitiva de los sectores en que actúan las empresas privatizadas. De hecho, desde el gobierno se negó siempre cualquier carácter ideológico apriorístico de la privatización, para atribuirle un carácter pragmático e instrumental<sup>33</sup>.

Por último, es interesante señalar una aparente paradoja. A través de las declaraciones oficiales de los responsables de la política económica e industrial como Solchaga, Croissier, Aranzadi y De la Dehesa se aprecia que se asume con naturalidad el uso de la privatización como instrumento de la política económica. Esto contrasta con la renuencia permanente de las autoridades económicas de los gobiernos socialistas a aceptar que existiera un plan o política de privati-

31. Claudio Aranzadi, *Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 196, 24 de mayo de 1989 (III Legislatura), pág. 11200. Ver también Aranzadi (1989).

32. Aunque no fuera explicitado, la entrada de accionistas privados podría buscar mejoras en la eficiencia productiva. La privatización parcial amplía el conjunto de instrumentos de supervisión, ya que, aunque el Estado retenga control operativo, la gestión no es indiferente a la valoración del accionariado privado (Padilla, 1993). El aumento de la supervisión es más efectivo si incluye la presencia exterior, con la toma de participaciones por grandes inversores extranjeros (Boycko, Shleifer y Vishni, 1996). El trabajo de Argimón, Artola y González-Páramo (1999) encuentra mejoras en la eficiencia productiva derivadas de la privatización parcial de empresas de gran dimensión en mercados poco competitivos.

33. Aranzadi (1989, p. 258) afirmaba que «La decisión de privatizar determinadas empresas del Grupo INI no se sustenta en la presunción de una mayor eficiencia, con carácter general, de la gestión de las empresas privadas con respecto a las públicas». A su vez, De la Dehesa atribuía carácter pragmático a la privatización en España: «Los criterios que ha seguido el Gobierno para decidir la venta de participaciones y, en general, tanto las privatizaciones parciales como las totales, ha sido el criterio del pragmatismo. En España no ha habido, como en otros países europeos, una política de privatizaciones basada exclusivamente en motivos ideológicos o políticos.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 297 (III Legislatura), 7 de junio de 1988, págs. 10.095-10.096]

zación<sup>34</sup>. Los gobiernos socialistas de la primera etapa, en el período 1985-1991, no concibieron ni plantearon la privatización como una política en sí misma, sino como un instrumento de la política financiera y de reconversión industrial que se desarrolló en la primera etapa de la privatización.

### *Fase 2 (1992-1996): La ralentización de la privatización*

A principios de la década de los noventa se acentúa la aceptación de la idea del empleo de la privatización como instrumento de política económica. La rotundidad del ministro Aranzadi en 1992, con ocasión de un debate parlamentario sobre el tema, es patente: «en este país el único gobierno que ha privatizado es el socialista. La derecha, ya sea en la época franquista, ya sea en la época democrática, lo único que ha hecho es incorporar al sector público empresas, como si fuese un hospital, gran parte de ellas en crisis<sup>35</sup>». Sin embargo, la resistencia a aceptar la existencia de un programa o política específica de privatizaciones siguió siendo una constante en los últimos gobiernos socialistas, hasta 1996<sup>36</sup>.

La negación de la existencia de una política específica de privatización no implicó una renuncia a las privatizaciones<sup>37</sup>. Pero aun así, el rasgo más destacado del período 1992-96, que puede considerarse como la segunda etapa de la privatización en España, es la ralentización de las operaciones de privatización total de empresas. La media anual de transferencias de empresas al sector privado en el período es de 3,0, menos de la mitad que en el período anterior, 1985-1991.

34. Los ejemplos son varios, como Croissier «En ningún caso el gobierno ha dicho que tiene una política de privatización», [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, núm. 274 (III Legislatura), 4 de mayo de 1988, pág. 9454], o De la Dehesa «El Grupo de la Dirección General de Patrimonio del Estado no digamos que tiene un plan, porque no hay ningún plan preestablecido ni a medio ni a corto ni a largo plazo, pero sí está dentro de sus perspectivas llevar a cabo una serie de ventas o transferencias al sector privado de algunas empresas.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 297 (III Legislatura), 7 de junio de 1988, pág. 10094]

35. *Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 226 (IV Legislatura), 11 de noviembre 1992, pág. 11165.

36. El Vicepresidente del gobierno, Narcís Serra, declaraba en febrero de 1994 en el Senado que «El Gobierno no está elaborando ni ha elaborado ni elaborará un plan general de privatizaciones para reducir el déficit presupuestario... no hay un plan general, sino que estudiaremos caso por caso» [*Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, núm. 22 (V Legislatura), 22 de febrero de 1994, pág. 1012] A su vez, Juan Manuel Eguíagaray, Ministro de Industria y Energía desde 1993, afirmaba en el Congreso «No ha existido, ni tampoco se va a poner en marcha, un programa de privatización.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 139 (V Legislatura), 9 de marzo de 1994, pág. 4403]

37. El Secretario de Estado de Economía en el último gobierno socialista, Alfredo Pastor, señalaba en 1994 que «Por parte de este gobierno existe la voluntad, como ha existido en gobiernos anteriores, por lo menos durante los últimos diez años, de reducir el sector público empresarial y de racionalizar la presencia del sector público en la empresa en general.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 136 (V Legislatura), 8 de marzo de 1994, pág. 4311]

**CUADRO 2.A**  
**OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN (PÉRDIDA DE CONTROL)**  
**DE EMPRESAS PÚBLICAS (1992-1996)**

Año Ejecución	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% Capital vendido	Tipo venta
1992	Icuatro		Equipos Hospital.	Grupo Alegre	90	VD
1993	Automoción		Automoción	Inversores Reo	100	VD
	Fábrica San Carlos		Bienes de Equipo	G. Navacel y otros	100	VD
	Ineco	Renfe	Ingeniería	Varios	66	VD
	Palco	Incpal	Aluminio	Alcan Deutschland	100	VD
1994	Art España		Artesanía Indust.	Medino	100	VD
	ASDL	Ceslsa	Aeronáutica	Quadrant Group	87	VD
	Caíva	INH	Energía	Gas Natural	100	VD
	Cia. Transatlántica		Transporte	Naviera de Odier	100	VD
	Enagas	INH	Energía	Gas Natural	91	VD
	Grupo Royal Brands	Tabacalera	Alimentación	RJR Nabisco	100	VD
1995	Ilesa	Tabacalera	Alimentación	Leyma/lparlat	100	VD
	Refinalsa	Incpal	Aluminio	Rometal	50	VD
	Sidenor		Siderurgia	Digecco/Olarra/Rodac.	50	VD
1996	Sefanitro	AHV	Fertilizantes	Fertiberia	53	VD

Nota: No se incluyen las empresas de desarrollo regional vendidas a autonomías: SODIGA, 1994 y SODICAN, 1996. Se trata de transferencia a otras administraciones más que de privatizaciones. Tampoco se incluyen las ventas directas u OPVs que no implicaban la pérdida de control sobre la empresa. La venta de Sefanitro fue autorizada en diciembre de 1996.

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales y de la información contenida en Cuervo (1997) y Gámir (1999c).

Paradójicamente, la ralentización de la privatización coincide con la expresión por el gobierno socialista de criterios más explícitos para decidir la permanencia de empresas en el sector público o, alternativamente, su privatización. El Vicepresidente Narcís Serra señalaba en el Senado: «El criterio del gobierno en materia de las empresas del sector público es que en algunos casos su existencia se justifica por razones del sector estratégico al que pertenezcan o del carácter monopolista de las mismas<sup>38</sup>». Por su parte, Alfredo Pastor –Secretario de Estado de Economía– alegaba dos restricciones a la voluntad de reducir la presencia del Estado en la empresa: «La primera, que se trata de actividades en sectores que siempre serán regulados; la segunda, que se trata de empresas que estén en sectores o en zonas que hagan que una retirada del Estado pueda crear problemas de otro orden<sup>39</sup>». Por tanto, el Estado debía mantener su presencia en empresas públicas que actuaran en actividades sujetas a regulación. Pero, aun en este contexto, Alfredo Pastor consideraba que la presencia del sector público en este tipo de empresas debía ser transitoria<sup>40</sup>.

38. *Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, núm. 22 (V Legislatura), 22 de febrero de 1994, pág. 1012.

39. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 136 (V Legislatura), 8 de marzo de 1994, pág. 4311.

40. Hasta llegar a la «etapa posterior: en la que ya existe un marco regulador que se puede aplicar de manera indistinta a una empresa pública o a una empresa privada... son casos excepcionales y se puede decir también que son períodos transitorios [Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 136 (V Legislatura), 8 de marzo de 1994, pág. 4.311]

Parece oportuno hacer dos consideraciones a partir de las posiciones expresadas por Narcís Serra y por Alfredo Pastor. En primer lugar, aparece un contraste interesante con las posiciones expresadas por gobiernos socialistas anteriores, en la segunda mitad de los ochenta. Como se ha visto más arriba, entonces desde el gobierno se señalaban los motivos y argumentos por los que se privatizaban empresas públicas. Ahora, en cambio, se señalan los motivos o argumentos por los que el Estado ha de permanecer en algunas empresas. En cierto modo, la «carga de la prueba» se desplaza en esta etapa desde la privatización hacia la no privatización (o permanencia del Estado en la empresa).

En segundo lugar, la privatización o la permanencia del Estado en la empresa se pone en relación con la eventual situación de monopolio en un sector, o con los cambios en el marco regulador que debían preceder a la privatización. Surge así una noción de secuencia temporal entre la reestructuración de la industria y la privatización de las empresas públicas que operan en esa industria, semejante a la que se manejó en la tercera fase de la privatización británica<sup>41</sup>.

Esta segunda etapa de la privatización en España se caracteriza por un último rasgo. En contraste con la escasez de ventas con transferencia de control al sector privado, en el período 1992-96 fueron relativamente abundantes las operaciones de venta de paquetes accionariales, vía OPV, sin pérdida del control operativo de la empresa, como se aprecia en el cuadro 2.b. En esta etapa se registra una media anual de 2,0 operaciones de venta parcial sin pérdida del control operativo de las empresas.

Aunque el gobierno socialista había dicho que no consideraba la privatización como política adecuada para la reducción del déficit, Narcís Serra asumía en esta etapa la venta de paquetes de acciones con fines presupuestarios<sup>42</sup>. Por su parte, Eguiagaray vinculaba directamente la venta de un paquete de acciones de Endesa a la necesidad de fondos de Teneo para 1994<sup>43</sup>. Probablemente, los problemas presupuestarios generados por la recesión económica en esos años, y las restricciones fiscales impuestas por las condiciones del Tratado de Maastricht, indujeron al gobierno a estas ventas estrictamente financieras de paquetes de acciones.

Como conclusión de esta segunda etapa de la privatización en España se observa, por un lado, mayor claridad conceptual en el uso de la privatización. Pero, por otro lado, la privatización de empresas «ni estratégicas ni monopolísticas» fue mucho menos intensa que en el período 1985-91. Quizás la aguda rece-

41. Ver Vickers y Yarrow (1991).

42. «Desde la óptica de reducción del déficit no creemos en un plan de privatizaciones... Otra cosa es que seguiremos con la política de que existan en nuestros Presupuestos determinados ingresos por la venta de paquetes accionariales de nuestras empresas públicas» [*Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, núm. 22 (V Legislatura), 22 de febrero de 1994, pág. 1012]

43. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 139 (V Legislatura), 9 de marzo de 1994, pág. 4.403.

**CUADRO 2.B**  
OPERACIONES DE VENTA DE PARTICIPACIONES (SIN PÉRDIDA DE CONTROL)  
(1992-1996)

Año Ejecución	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% Capital vendido	Tipo venta
1993	Argentaria	Banca		Múltiples	25	OPV
	Argentaria	Banca		Múltiples	22	OPV
	Repsol	Energía/Química		Múltiples	13	OPV
1994	Endesa	Energía		Múltiples	9	OPV
1995	Ence	Papel		Múltiples	19	OPV
	Repsol	Energía/Química		Múltiples	19	OPV
	Telefónica	Telecomunica.		Múltiples	11	OPV
1996	Argentaria	Banca		Múltiples	25	OPV
	Gas Natural	Energía		Múltiples	4	OPV
	Repsol	Energía/Química		Múltiples	11	OPV

Nota: El cuadro incluye operaciones de ventas de paquetes accionariales —por venta directa o por OPV— significativas financieramente. Estas operaciones no implicaban pérdida de control por parte del Estado. La participación en Gas Natural se vendió a finales de 1996.

Fuente: Elaboración propia.

sión económica que tuvo su año central en 1993<sup>44</sup> dificultó la privatización de empresas. Quizás, también, aunque las autoridades económicas tenían mayor claridad conceptual, el gobierno socialista había perdido buena parte del impulso reformista que habían mostrado sus antecesores en los ochenta.

*Fase 3 (1997-1999): Política de privatización total y a velocidad creciente.*

En mayo de 1996 el Partido Popular accedía al gobierno de España y enseguida adoptaba un cambio apreciable en materia de privatización respecto a los gobiernos del PSOE precedentes. Josep Piqué, nuevo Ministro de Industria y Energía, señalaba en junio de 1996 que la reordenación del sector público industrial del Estado «va a incluir en su seno el Plan estratégico de privatizaciones que... es un compromiso de investidura del Presidente de Gobierno<sup>45</sup>». El Plan clasificaba las empresas públicas en cuatro grupos<sup>46</sup>: (1) las inmediatamente privatizables; (2) las que precisaban la previa desregulación de los sectores; (3) las

44. Como en otros países de la Unión Europea, el bienio 1992-93 registra una intensa recesión económica en España, cuyo punto álgido es la aguda caída del PIB en el año 1993.

45. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 20 (VI Legislatura), 5 de junio de 1996, pág. 179.

46. Las características más destacadas del plan que iba a impulsar el gobierno habían sido avanzadas ya en 1994 en la Comisión de Industria, Energía y Turismo por Luis Gámir, portavoz del Grupo Popular: «Nosotros hemos hecho un análisis caso a caso y estamos dividiendo a las empresas en cuatro grupos, con dos criterios: facilidad y conveniencia de su privatización.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 139 (V Legislatura), 9 de marzo de 1994, pág. 4406.]

que necesitaban antes un saneamiento patrimonial; y (4) las que no eran privatizables ni a corto ni a medio plazo<sup>47</sup>. Este Plan fue adoptado por acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, y sus efectos iban a comenzar a apreciarse a finales de 1996 y, con mayor claridad, a partir de 1997

Los motivos apuntados por el gobierno para plantear el plan estratégico de privatizaciones eran varios. En primer lugar, las limitaciones del sector público para actuar en marcos cada vez más competitivos, así como la transformación de los monopolios naturales a causa de cambios tecnológicos o de la propia apertura de los mercados al exterior. Además de estos argumentos, Piqué señalaba la existencia de objetivos adicionales como «los de contribuir al desarrollo del mercado de capitales secundario en nuestro país y la contribución, por supuesto, al equilibrio de las cuentas públicas, aunque quisiera dejar claro que las privatizaciones no se hacen para obtener caja, no tienen motivos recaudatorios, sino que se basan en la búsqueda de la eficiencia y de la mejora de la competitividad del conjunto de nuestra economía<sup>48</sup>».

La noción de secuencia temporal entre la reestructuración de las industrias con fallos de competencia y la privatización estaba presente en las posiciones expresadas por el gobierno, que planteaba que la política de desregulación debía preceder, con carácter general, a la privatización en los sectores energéticos<sup>49</sup>. Quizás por esto, en octubre de 1996 el ministro Piqué anunció una privatización gradual de Endesa, a través de ofertas públicas de ventas en tres partes: la primera en 1997, la segunda en 1998 y la tercera y definitiva en 1999<sup>50</sup>.

En coherencia con los planteamientos expresados, las privatizaciones recuperan en este período la intensidad que habían tenido en la primera etapa, superándola incluso mediante la privatización de empresas públicas en actividades de red a través de OPV. Este rasgo constituye la principal diferencia con el período 1985-1991. Las acciones del gobierno popular son coherentes con las posiciones expresadas sobre la no pertinencia de la presencia empresarial del Estado, con la excepción de las empresas que no eran privatizables por sus características sectoriales.

47. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 20 (VI Legislatura), 5 de junio de 1996, pág. 180.

48. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 20 (VI Legislatura), 5 de junio de 1996, pág. 180.

49. Piqué señalaba que «No tiene, en principio, mucho sentido que se beneficie a determinados inversores a través de un proceso de privatización de posibles posiciones de dominio, que después supongan extracostes sobre un precio de mercado hipotético para los consumidores españoles. Privatizar primero y desregular o ajustar el marco normativo del sector después supondría, desde mi punto de vista, una cierta falta de rigor que penalizaría al final un proceso privatizador tan amplio como se pretende.» [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 20 (VI Legislatura), 5 de junio de 1996, pág. 181]

50. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 93 (VI Legislatura), 30 de octubre de 1996, pág. 2.310-2.311.

**CUADRO 3.A**  
**OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN (PÉRDIDA DE CONTROL)**  
**DE EMPRESAS PÚBLICAS (1997-1999)**

Año Ejecución	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	% Capital vendido	Tipo venta
1997	Aceralia		Siderurgia	Arbed/Aristrain/Ges.	47	VD
				Múltiples	53	OPV
	Aldeasa		Distribución	Tabacalera	30	VD
				Múltiples	65	OPV
	Almagrera		Minería	Navan Resources	100	VD
	Auxini		Construcción	OCP	60	VD
	Elcano		Transporte	G. Marítimo Ibérico	100	VD
	Ferroprefil		Aluminio	Directivos (MBO)	100	VD
	Hijos J. Barreras	Inespas	Const. Naval	Grupo Barreras	100	VD
	Iongraf		Aluminio	Directivos (MBO)	100	VD
	Repsol	Inespal	Energía/Química	Múltiples	10	OPV
	Retevisión		Telecomunica.	Endesa-STET	70	VD
	Surgielinic Plus	Santa Bárbara	Productos médicos	Hambros	50	VD
	Telefónica		Telecomunica.	Múltiples	22	OPV
1998	Argentaria		Banca	Múltiples	29	OPV
	Comee	Ree	Energía	BCH, Argentaria...	100	SC
	Endesa		Energía	Múltiples	30	OPV
	Inespal		Aluminio	Alcoa	100	VD
	Infocasing		Financiera	Leasing Cataluña	100	VD
	Inima	Cofivacasa	Medio Ambiente	Lain	100	VD
	Grupo Potasas		Minería/Química	Iberpotash	100	VD
	Productos Tubulares		Siderurgia	Tubos Reunidos	100	VD
	Serausa		Distribución	Áreas	100	SC
	Tabacalera		Alimenta./Tabaco	Múltiples	52	OPV
	1999	Astander				
Enatcar			Const. Naval	Italmar	100	VD
			Transporte	Alianza Bus	100	VD
Icsa/Aya				carreter.		
Indra			Materiales comp.	Masa	100	VD
LM Compos.		Santa Bárbara	Tecnología	Múltiples	66	OPV
Toledo			Materiales comp.	LM Glasfiber	50	VD

Nota: No se incluyen las empresas de desarrollo regional vendidas a autonomías: SODICAL, 1997 y SODI-CAMAN, 1998, al tratarse de transferencia a otras Administraciones más que de privatizaciones. Tampoco se incluyen las ventas directas u OPVs que no implicaban la pérdida de control sobre la empresa.

SC= Subasta competitiva

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SEPI.

Las posiciones favorables a la privatización total se expresan durante esta fase cada vez con mayor rotundidad<sup>51</sup>. Tal convicción en la superioridad sistemática de la gestión privada se distanciaba de las posiciones expresadas desde los gobiernos socialistas, que rechazaban la noción de superioridad sistemática en la gestión privada<sup>52</sup> y abogaban por un planteamiento pragmático de la privatiza-

51. Así, por ejemplo, en abril de 1997 Pedro Ferreras, presidente de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales -SEPI- afirmaba «Se sale en su totalidad del capital de Repsol, como se ha salido en su totalidad del capital de Telefónica, o como esperamos que se vaya saliendo en su totalidad del capital del resto de las empresas públicas... entendemos que el Estado no debe ser empresario ya que tiene otras funciones que hacer... no dedicarse a la gestión estrictamente mercantil, que se ha demostrado poco competente, poco eficiente». [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 184 (VI Legislatura), 9 de abril de 1997, pág. 5122-5123]

52. Aranzadi (1989).

## CUADRO 3.B

OPERACIONES DE VENTA DE PARTICIPACIONES (SIN PÉRDIDA DE CONTROL) (1997-1999)

Año Ejecución	Empresa	Sector	Comprador	% Capital vendido	Tipo venta
1997	Enagás	Energía	Gas Natural	9	VD
	Endesa	Energía	Múltiples	26	OPV
	Tisa	Telecomunica.	Telefónica	24	VD
1998	Retevisión	Telecomunica.	Accionistas y otros	30	S
1999	Iberia	Transporte aéreo	BA, AA, CM,...	40	VD
	Red Eléctrica	Energía	Múltiples	32	OPV

Nota: El cuadro incluye operaciones de ventas de paquetes accionariales - por venta directa o por OPV- significativas financieramente. Estas operaciones no implicaban pérdida de control por parte del Estado, aunque procede señalar que el Estado ya no controlaba en la práctica Enagás y Retevisión, y que la OPV de Endesa-1997 estaba enmarcada en un proceso anunciado de privatización total. La subasta (S) de Retevisión se ejerció con el condicionante del derecho de tanteo de los anteriores accionistas.

Fuente: Elaboración propia.

ción<sup>53</sup>. Podemos, por tanto, deducir la existencia de una mayor carga ideológica en la política de privatización de esta tercera etapa, en la medida en que la evidencia empírica, tal como vimos en el apartado anterior, no revela la existencia de superioridad sistemática de la gestión privada en empresas de gran dimensión que operan en sectores poco sujetos a competencia.

Los responsables políticos del gobierno del Partido Popular en la revelación de sus motivaciones situaron siempre en segundo plano el aspecto financiero de la privatización<sup>54</sup>. Sin embargo, los estudios que analizan el impacto presupuestario de las privatizaciones no confirman estas motivaciones. Ezquiaga muestra algunos mecanismos a través de los cuales gran parte de los ingresos procedentes de las privatizaciones se han dirigido a reducir el déficit público<sup>55</sup>. Vergés, que analiza con detalle las cifras de la aplicación de ingresos por privatizaciones a la reducción de déficits, estima que «en 1997 el déficit público estatal se redujo aproximadamente a la mitad de la cifra que aparecería de no existir los ingresos (extraordinarios) procedentes de las operaciones de privatización; y que en 1998 la reducción habrá sido aún proporcionalmente mayor<sup>56</sup>». Los requisitos fiscales para la aprobación del «examen» del ingreso en la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria

53. De la Dehesa, en junio 1988.

54. Lo reiteraba de forma tajante Ferreras en 1998: «la obtención de beneficios, de ingresos, no es el objetivo prioritario ni principal... no se trata de hacer caja vendiendo una parte de la participación que tenga el Estado en esas compañías manteniendo el control sobre las mismas, sino que se produzca esa reforma estructural de la economía de manera que el Estado mantenga exclusivamente el papel de regulador que le corresponde» [Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 474 (VI Legislatura), 27 de mayo de 1998, pág. 13635-13636]

55. Ezquiaga (1998).

56. Vergés (1998), p. 230.

pueden haber dado a los objetivos recaudatorios de la privatización mayor relevancia de la que habían expresado los responsables del gobierno<sup>57</sup>.

Los ritmos temporales de la privatización de las operadoras dominantes en sectores de red también muestran inconsistencia con la idea de secuencia reestructuración-liberalización-privatización avanzada por el gobierno en 1996. La rápida privatización total de Telefónica, en 1997, se produjo antes de la apertura a la competencia en telefonía fija (que llegaría entrado 1998), cuando aún persistía una situación de duopolio en telefonía móvil; y, por otro lado, con reglas provisionales sobre aspectos clave del marco regulador como el acceso a red. El proceso de privatización de Endesa ofrece otro ejemplo. En 1996 se anunció que la privatización gradual de Endesa se llevaría a cabo mediante tres OPV sucesivas en 1997, 1998 y 1999<sup>58</sup>. Pero en junio de 1998 se había puesto ya a la venta toda la participación estatal en la empresa, mediante dos OPV, cuando aún no se había completado la reestructuración y apertura a la competencia en el sector. En julio de 1998, un mes después de la última OPV de Endesa, un informe de la Comisión Nacional del Sector Eléctrico sobre la liberalización del sector eléctrico se mostró extremadamente crítico respecto a la subsistencia de las posiciones de dominio y la insuficiente apertura del sector a la competencia, por lo que proponía la inmediata ampliación de la libertad de elección de suministrador eléctrico<sup>59</sup>.

Las discrepancias existentes entre el ritmo temporal que debería seguir la privatización, enunciado en el primer momento por el gobierno popular para la privatización de operadoras dominantes, y su realización efectiva apuntan a la existencia de tensiones existentes entre los diferentes objetivos implícita o explícitamente perseguidos con la privatización. Parece claro que la privatización de grandes empresas en sectores básicos (Repsol) y de servicios públicos (Telefónica o Endesa) con segmentos monopolísticos o posición dominante no se ha guiado sólo por el objetivo de la mejora de la eficiencia asignativa. Si hubiera sido este el objetivo prioritario, la privatización debería haber ido precedida de una reestructuración y liberalización previa de la industria para facilitar la introducción de competencia. Al no haber respetado esta secuencia, la privatización

57. A finales de 1999, Ferreras admitía abiertamente que «los fondos procedentes de las privatizaciones pueden o repartirse como dividendo al Estado o quedar en la propia Sociedad Estatal de Participaciones Industriales para que los aplique a los fines que naturalmente el Consejo de Ministros autoriza en cada ejercicio en el correspondiente presupuesto, aprobado por las Cortes Generales. Ese es un tema estrictamente instrumental» [Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 770 (VI Legislatura), 7 de octubre de 1999, pág. 22772]. Había perdido relevancia la discusión sobre el destino de los ingresos por privatizaciones: la reducción de la deuda acumulada (uso ortodoxo) o del déficit público (uso pragmático).

58. *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 93 (VI Legislatura), 30 de octubre de 1996, pág. 2310-2311.

59. Los ecos del informe de la CNSF *Propuesta de liberalización del sector eléctrico* (7 de julio de 1998) aún perviven. En Bel (1999b) y Costas y Bel (1999) se analiza con más amplitud esta cuestión.

ha tendido a transformar monopolios públicos en monopolios o duopolios privados, más que a introducir competencia donde no la había.

El análisis de esta tercera etapa permite señalar que la privatización adquiere ahora la consideración de política en sí misma, y no sólo de instrumento de otras políticas, como ocurrió en las dos etapas precedentes. El Gobierno del Partido Popular situó la privatización en el núcleo de su política económica. Las motivaciones reveladas fueron más de carácter económico, relacionadas con la mayor eficiencia de la empresa privada, que de carácter financiero. Sin embargo, el contraste de esas motivaciones con la secuencia seguida por las privatizaciones y la aplicación de los recursos obtenidos por las ventas revelan inconsistencias internas entre objetivos que apuntan a un mayor peso de las motivaciones financieras que el realmente manifestado y a la existencia de motivaciones políticas. En este último sentido habría que estudiar en qué medida el Gobierno de esta época percibió que la política de privatizaciones era un instrumento potente para ganar apoyo político entre amplias capas del electorado. Pero esta motivación relacionada con la función de comportamiento de los políticos no es posible identificarla a partir de las fuentes documentales parlamentarias utilizadas.

## Conclusiones

En este trabajo hemos analizado los objetivos de la privatización en España. Este análisis nos ha permitido identificar tres etapas, de acuerdo con el ritmo y la graduación de objetivos perseguidos. Además, hemos contrastado la coherencia entre las motivaciones reveladas por los responsables políticos de la privatización, y lo que se desprende de las operaciones efectivamente realizadas, del modo de realizarlas, y de su vinculación con otras secuencias del proceso de reforma económica.

En una primera etapa, que abarca el período 1985-91, las motivaciones para privatizar fueron básicamente de carácter financiero (reducir gastos públicos y financiar la política de expansión empresarial). Las privatizaciones tuvieron además motivaciones relacionadas con la política industrial, en la medida en que aparecen como una respuesta funcional o instrumental a los cambios en el entorno económico y en la dimensión competitiva de los sectores en que actúan las empresas privatizadas. Los responsables políticos de esta etapa rechazaron la existencia de motivos políticos o de ideología económica en el impulso a la privatización. Básicamente, las declaraciones gubernamentales se dedican a justificar las medidas adoptadas con argumentos de carácter instrumental. El contraste entre esas motivaciones reveladas y los objetivos efectivamente perseguidos no muestra demasiadas inconsistencias. La privatización no fue nunca vista como una polí-

tica en sí misma, con finalidad propia y capaz de ganar apoyos políticos entre los segmentos de votantes afines al PSOE, sino como un instrumento de otras políticas, como la financiera o la de reconversión industrial. Más que de política de privatizaciones hay que hablar de privatizaciones.

En la segunda etapa, comprendida entre 1992 y 1996, los gobiernos socialistas asumen con mayor claridad las privatizaciones, aunque se sigue rechazando expresamente la existencia de una política específica de privatización. Desde el gobierno se argumentan los motivos por los que el Estado ha de permanecer en algunas empresas, y la carga de la prueba se desplaza desde la privatización hacia los motivos que pueden justificar la permanencia del Estado en la empresa. Además, se comienza a poner en relación la privatización con la reestructuración previa de la industria, por lo que parece manejarse la noción de secuencia entre reestructuración y privatización. Sin embargo, a pesar de la mayor claridad conceptual de las posiciones expresadas desde el gobierno, la privatización de empresas que podían considerarse «ni estratégicas ni monopolísticas» fue mucho menos intensa que en el período 1985-91, como se aprecia en el resumen del cuadro 4. Por el contrario, fueron mucho más cuantiosas y voluminosas las OPV de paquetes accionariales sin pérdida del control operativo de la empresa. Probablemente, la recesión económica y la pérdida de impulso reformista por el gobierno socialista pueden explicar esta discrepancia entre las posiciones expresadas y la política efectivamente aplicada.

La tercera y última etapa de la privatización se inicia después de la llegada del Partido Popular al gobierno en 1996. Se aprueba un Programa que hace de la privatización una política en sí misma, situada en el núcleo de la política económica. Las motivaciones mencionadas se relacionan con la eficiencia económica, y se plantea la secuencia temporal que debe existir entre la reestructuración de industrias con fallos de competencia y la privatización. Las privatizaciones supe-

CUADRO 4  
OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN 1985-1998, 3 FASES

Etapa	(1) Media anual privatizaciones por venta directa	(2) Media anual privatizaciones por OPV y SC	(3) Media anual total de privatizaciones	(4) Media anual de otras ventas financieras mediante Venta Directa o OPV
1985-1991	7,3	0,3	7,6	1,1
1992-1996	3,0	0,0	3,0	2,0
1997-1999	6,3	3,3	9,0*	2,0
<b>Total proceso</b>	<b>5,7</b>	<b>0,8</b>	<b>6,3*</b>	<b>1,6</b>

Nota: \*La privatización de Aceralia se realizó en parte a través de venta directa (47 %) a socios industriales y en parte a través de OPV (53 %). Lo mismo sucedió con Aldeasa, al existir una venta directa (30 %) y una OPV (65 %). Por tanto, se ha registrado en el cuadro –para cada operación– una venta directa y una OPV, aunque se ha evitado la doble contabilidad en la columna 3. Por eso, la media anual total 1997-1999 no refleja exactamente la suma de las medias parciales.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 5**  
**INGRESOS POR PRIVATIZACIONES (1985-1999)**

Año	Ingresos por privatizaciones (Millones Euro)	Importe respecto al PIB (%)
1985	-	-
1986	79	0,04
1987	579	0,3
1988	551	0,2
1989	815	0,3
1990	-	-
1991	-	-
1992	-	-
1993	2.462	0,7
1994	1.008	0,2
1995	2.318	0,6
1996	2.042	0,5
1997	12.481	2,7
1998	13.083	2,6
1999	2.900	0,5

Nota: Entre 1985 y 1996 se han incluido los ingresos brutos obtenidos mediante Ofertas Públicas de Venta, que suponen más del 80 % de los ingresos por privatizaciones en el período. Para esos años no existe una información sistemática de los ingresos obtenidos por ventas directas. A partir de 1997 las cifras incluyen el importe total de las privatizaciones, tanto directas como mediante OPV.

Fuente: Los datos para 1985 a 1996 se han extraído de Bel (1998a). Los datos de 1997 a 1999 se han extraído de CCP (2000).

ran la intensidad que habían tenido en la primera etapa, y el número de privatizaciones a través de OPV de empresas públicas en actividades de red constituye la principal diferencia con aquel período. En este sentido, las acciones del gobierno popular son consistentes con las posiciones expresadas sobre la inoportunidad general de la presencia del Estado en la empresa y la superioridad sistemática de la empresa privada. De ahí se desprende la existencia de una mayor carga ideológica o finalista en la política de privatización en esta tercera etapa.

El contraste entre los objetivos revelados y el modo y la secuencia con que se llevó a cabo la privatización en esta fase permite señalar que las motivaciones fiscales vinculadas a la convergencia europea parecen haber dado a los objetivos recaudatorios de la privatización mayor relevancia que la reconocida por los responsables del gobierno. A su vez, las discrepancias existentes entre el gradualismo inicialmente previsto para la privatización de operadoras dominantes con poder de mercado y el ritmo intenso de su realización efectiva apuntan la existencia de tensiones entre los diferentes objetivos de la privatización: probablemente, los objetivos recaudatorios y las urgencias político-ideológicas de la privatización han dominado sobre la persecución de la mejora de la eficiencia asignativa de la economía.

En conjunto, el análisis de las etapas y motivaciones del proceso de privati-

zación en España pone de manifiesto que los objetivos financieros han sido una motivación central a lo largo de todo el proceso de la privatización española. En esto, nuestra experiencia no ha sido demasiado diferente del resto de países.

También, como en otros casos, ha existido una cierta distancia entre lo que los responsables políticos expresaban y la política que efectivamente aplicaban. La discrepancia fue menos aguda en la primera etapa de la privatización española, en la que los gobiernos no acostumbraban a presentar propósitos y objetivos futuros, sino que se limitaban a explicar actuaciones de privatización ya realizadas. A lo largo de los noventa, sin embargo, los sucesivos gobiernos han sido cada vez más explícitos al expresar sus concepciones sobre la empresa pública y la privatización, así como sus propósitos o planes (término este sólo empleado en la etapa más reciente, la tercera) para el futuro. Pero, a la llegada del futuro, los hechos, las políticas efectivamente seguidas, presentaban discordancias con los énfasis y las prioridades marcadas en las declaraciones de intenciones. Al menos, por lo que respecta a los objetivos de la privatización.

Visto en su conjunto, el análisis del proceso de privatización en España, a partir del estudio de la documentación parlamentaria y las declaraciones públicas de los responsables económicos de los sucesivos gobiernos, nos permite concluir que la privatización comenzó teniendo un carácter instrumental y ha terminado teniendo una carácter finalista. Los gobiernos socialistas de la primera etapa 1985-1991 no concibieron ni plantearon la privatización como una política en sí misma, sino como un instrumento de la política financiera y de reconversión industrial que se desarrolló en la primera etapa de la privatización. Las autoridades socialistas de la época asumen con naturalidad este uso instrumental, pero rechazan la existencia de una política de privatización como tal. El paso de instrumento a política pública sólo podía producirse cuando se percibiera que esa política permitiría ganar amplio apoyo político. Este ha sido, muy probablemente, el caso en la tercera etapa, en el periodo de gobierno popular. En este sentido puede formularse la hipótesis de que el Gobierno de esta época percibió que la desregulación y la política de privatización eran instrumentos potentes para ganar apoyo político entre amplias capas del electorado. Pero esta hipótesis relacionada con la función de comportamiento de los políticos no es posible identificarla a partir de las fuentes documentales parlamentarias utilizadas en este trabajo<sup>60</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Claudio y Moisés ISRAEL (1994), «Privatizaciones en España: una aproximación financiera», en VV.AA., *Las privatizaciones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, Boletín núm. 59, pp. 73-83.

60. En Bel (2002b) puede encontrarse un contraste empírico de esta hipótesis.

- ARANZADI, Claudio. (1989), «La política de desinversiones del INI», *Papeles de Economía Española*, núm. 38, pp. 258-261.
- ARCAS PELLICER, María y Francisco J. RUIZ CABESTRE (1999), «Los efectos de la privatización sobre su comportamiento económico y financiero: el caso de repsol», *Hacienda Pública Española*, núm. 149, pp. 21-33.
- ARGIMÓN, Isabel, Concha ARTOLA y José M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (1999), «Empresa pública y empresa privada: Titularidad y eficiencia», *Moneda y crédito*, núm. 209, pp. 45-93.
- ARTOLA, Concha e Isabel ARGIMÓN (1998), *Titularidad y eficiencia relativa en las manufacturas españolas*, Documento de Trabajo 9824-Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.
- BEL, Germà (1998a), «Los costes financieros de la privatización en España», *Información Comercial Española*, núm. 772, pp. 125-144.
- (1998b), «Privatization on the stock market: Sale at one go or sale in tranches?», *Economics Letters*, vol. 58, núm. 1, pp. 113-117.
  - (1998c), «Privatización en España, OPVs y premio bursátil: ¿Aprendimos algo de la experiencia británica?», *Hacienda Pública Española*, núm. 144, pp. 3-15.
  - (1999), «Posprivatización, reforma regulatoria y beneficios de los consumidores: ¿«laissez faire» versus competencia?», *Sistema*, núm. 149, pp. 111-126.
  - (2002a), «Privatization: public offerings and political objectives», *Applied Economics* (en prensa)
  - (2002b), «Confidence building and politics in privatization: Some evidence from Spain» *Economics Letters* (en prensa)
- BILBAO UBILLOS, Javier (1995), «Privatización y política financiera del sector público», *Hacienda Pública Española*, núm. 132, pp. 49-61.
- BOARDMAN, Anthony E. y Aidan R. VINING (1989), «Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises», *Journal of Law and Economics*, vol. 32, núm. 1, pp. 1-33.
- BOYCKO, Maxim, Andrei SHLEIFER y Robert W. VISHNI (1996), «A Theory of Privatisation», *Economic Journal*, vol. 106, núm. 435, pp. 309-319.
- CCP (2000), *Informe de actividades-1999*. Madrid: Consejo Consultivo de Privatizaciones.
- COSTAS, Antón (1995), «Desregulación y privatización en la economía europea actual: motivaciones, resultados y enseñanzas», en *Economistas*, núm. 63, pp. 54-63.
- COSTAS, Antón y Germà BEL (1999), *Privatización y posprivatización de servicios públicos: Riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El caso de España*. Ponencia presentada al encuentro anual de CEPAL, enero 1999, Brasilia, Brasil.

- CUERVO, Alvaro (1995), «El proceso de privatización de las empresas públicas españolas», *Economistas*, núm. 63, pp. 6-13.
- (1997), *La privatización de la empresa pública*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- DE LA DEHESA, Guillermo (1992), «Privatización europea: el caso de España», *Información Comercial Española*, nº 707, pp. 55-71.
- (1993), «Las privatizaciones en España», *Moneda y Crédito*, núm. 196, pp. 131-141.
- DEWENTER, Kathryn L. y Paul H. MALATESTA (1997), «Public offerings of state-owned and privately-owned enterprises: An international comparison», *Journal of Finance*, vol. 52, núm. 4, pp. 1.659-1.679.
- EGGERTSSON, Thrainn (1998), «Limits to institutional reforms», *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 100, núm. 1, pp. 335-357.
- EZQUIAGA, Ignacio (1998), «Las privatizaciones y el presupuesto del Estado», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 135, pp. 105-111.
- FERNÁNDEZ, Zulima (1989), «El alcance del proceso privatizador en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 38, pp. 243-246.
- FREIXAS, Xavier y Alejandro INURRIETA (1993), «Comportamiento de la cotización en las nuevas salidas a Bolsa», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 42, pp. 97-105.
- GÁMIR, Luis (1998), «Privatizaciones, eficiencia y transparencia», en *Información Comercial Española*, núm. 772, pp. 27-44.
- (1999a), «El precio de venta de las empresas privatizadas», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n. 4/1999, pp. 283-294.
- (1999b), *Las privatizaciones en la España actual*. Madrid: Pirámide.
- (1999c), «Política de privatizaciones en España», *Revista Española de Control Externo*, vol. 2, n. 2, pp. 9-43.
- (1999d), «Análisis de las OPVs de empresas públicas», *Economía Industrial*, n. 328, pp. 115-130.
- JONES, Steven L., William L. MEGGINSON, Robert C. NASH y Jeffrey M. NETTER (1999), «Share issue privatizations as financial means to political and economic ends», *Journal of Financial Economics*, vol. 53, núm. 2, pp. 215-253.
- MAÑAS, Luis A. (1998), «La experiencia de una década de privatizaciones», *Información Comercial Española*, núm. 772, pp. 145-175.
- MARTÍN ACEÑA, Pablo y Francisco COMÍN (1990), «El sector público empresarial en España antes de la Guerra Civil», en Pablo Martín Aceña y Francisco Comín (eds), *Empresa pública e industrialización en España*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 31-59.

- (1991), *INI: 50 años de industrialización*, Madrid, Espasa-Calpe.
- MYRO SÁNCHEZ, Rafael (1993), «Las empresas públicas», en José Luis García Delgado (dir.), *España Economía*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 613-640.
- MEGGINSON, William L., Robert. C. NASH y Matthias VAN RANDENBORGH (1994), «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis», *Journal of Finance*, vol. 49, núm. 2, pp. 403-452.
- PADILLA, A. Jorge (1993), «Comentarios», *Moneda y Crédito*, núm. 196, pp. 123-125.
- PEROTTI, Enrico C. y Serhat E. GUNEY (1993), «The structure of privatization plans», *Financial Management*, vol. 22, núm. 1, pags. 84-98.
- ROSA, Jean-Jacques (1993), «Nationalization, privatization, and the allocation of financial property rights», *Public Choice*, vol. 75, núm. 4, pp. 317-337.
- SANCHÍS, Juan A. (1996), «Privatización y eficiencia en el sector público español», *Revista de Economía Aplicada*, vol. 4, n. 10, pp. 65-92.
- SAPPINGTON, David E. M. y Joseph E. STIGLITZ (1987), «Privatization, information and incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, núm. 4, pp. 567-582.
- SEGURA, Julio (1990), «Del primer gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-85», en José L. García Delgado (dir.), *Economía española de la transición y la democracia*. Madrid: CIS, pp.59-80.
- VERGÉS JAIME, Joaquim (1998), «Efectos de las privatizaciones españolas sobre los Presupuestos Generales del Estado», *Hacienda Pública Española*, núm. 147, pp. 215-231.
- VICKERS, John S. y George K. YARROW (1991), «Economic Perspectives on Privatization», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 2, pp. 111-132.
- WILLNER, Johan (1999), *Ownership, Efficiency and Political Interference*. Working Paper (Åbo Akademi University, Turku, Finlandia).
- YARROW, George (1999), «A Theory of Privatization, or Why Bureaucrats are Still in Business», *World Development*, vol. 27, núm. 1, pp. 157-168.



### ***Privatization and its objective in Spain: from instrument to policy***

#### ABSTRACT

*In this work we analyze the objectives of privatization under different Spanish governments. We follow the method used by Vickers and Yarrow (1991) in their analysis of the British privatization process. Through the study of changes in the rhythm and the graduation of objectives in the Spanish privatization process we identify three phases. The other contribution in this work is the identification of the objectives and motives explicitly stated by the political authorities implied in the privatization. We use the parliamentary documentation in the Spanish Congress, which has been of very little use in the studies on public policies in Spain so far. The stated objectives are compared to the actual characteristics of the privatization operations, the way they have been done and their links with other parts in the economic reform process. By doing this we can evaluate the consistency between the explicitly stated objectives and the policy really implemented.*

KEY WORDS: *Privatization, Public enterprises, Public finance, Government policy*

JEL CODES: *L33, L32, E62, G28.*



### ***La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política***

#### RESUMEN

*En este trabajo analizamos las motivaciones de las privatizaciones de los sucesivos gobiernos españoles. Seguimos el método empleado por Vickers and Yarrow (1991) en su análisis del proceso de privatización británico. Mediante el estudio de los cambios que se producen en el ritmo y en la graduación de objetivos en el proceso de privatización en España, establecemos una periodificación de sus distintas etapas. La otra aportación del trabajo es la identificación de los objetivos y motivaciones explícitos señalados por los responsables políticos de las privatizaciones. Para esto se usa documentación parlamentaria, muy poco usada en los estudios de políticas públicas en España. Los objetivos declarados se contrastan con lo que se desprende efectivamente de las operaciones realizadas, el modo de realizarlas, y su vinculación con otras secuencias del proceso de reforma económica. El contraste permite identificar la coherencia de los objetivos declarados y la política efectivamente aplicada.*

PALABRAS CLAVE: *Privatización, Empresa Pública, Hacienda Pública, Política gubernamental.*

CÓDIGOS JEL: *L33, L32, E62, G28.*

