

ASPECTOS CULTURALES Y MATERIALES RELATIVOS A LAS PRIVATIZACIONES EN ESPAÑA.

Para citar este artículo en cualquier documento puede utilizar el siguiente formato:

Galindo Lucas, Alfonso (2003): "Aspectos culturales y materiales relativos a las privatizaciones en España" en Contribuciones a la economía de La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes
<http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/index.htm> consultado el (poner fecha de consulta).

Resumen:

El fenómeno de la privatización de empresas públicas ha sido calificado, desde finales de los setenta, como una moda económica. Sin embargo, los fundamentos de una determinada decisión o plan de privatizaciones, nos llevan a motivos más materiales y racionales. Los recientes y célebres procesos de privatización de grandes empresas públicas españolas han colmado de opiniones adversas y favorables, no ya las publicaciones de naturaleza económica, sino también los medios no especializados, dada su dimensión política y sociológica. Los propios trabajos consultados, de naturaleza económica, han estado también marcados por una notable tendencia a la justificación, más que a la explicación. La idea general del público, al respecto de un tema tan recurrente, ha estado influenciada sin duda por la prensa. Uno de los posibles efectos de tal impacto cultural puede ser la transmisión errónea de conceptos económicos o relaciones de causalidad entre la privatización y otros temas económicos relacionados: la concentración o la regulación de los mercados, la competencia o la competitividad en el sector, la eficiencia o eficacia en la gestión, etc.

Palabras clave: *Privatización, encuesta, entorno cultural, competencia, monopolio, liberalización, eficiencia, reducción de plantilla.*

1. Introducción:

El concepto de privatización es tan conocido como fácil de definir. En términos generales, consiste en la venta de empresas que han sido constituidas o, en su caso, nacionalizadas, por el Estado u otro ente público a propietarios de capital privado. El proceso de privatización puede ser consecuencia de otro previo de expropiación de empresas, como sucedió en el caso RUMASA. La empresa privatizada suele estar constituida como sociedad mercantil, normalmente, Sociedad Anónima, y puede estar admitida a cotización en mercados bursátiles, teniendo un porcentaje determinado de socios minoritarios. El término "privatización" fue utilizado, al menos, desde 1968 en medios especializados (Drucker, 1978, pp. 234 - 235) y algo después en documentos oficiales.

El alcance y las consecuencias de este fenómeno son menos conocidas y las nociones generalmente aceptadas, bastante prejuiciosas, como trataremos de demostrar. El éxito de las privatizaciones, en cuanto a cifras macroeconómicas, que la política neoliberal tuvo en Gran Bretaña en los años 80 (Margaret Thatcher fue elegida en 1979) saltó el Atlántico (Reagan asume el poder en 1980) y se convirtió en una “moda económica”¹.

En España, donde el régimen autoritario había creado gran cantidad de fábricas y polos industriales, en parte como consecuencia del periodo de autarquía, era de esperar que empezase a darse este proceso en empresas estatales, de las que SEAT, en 1986, fue la primera gran empresa en privatizarse. Es el tamaño de las empresas privatizadas el principal factor de notoriedad de los procesos de privatización y, consecuentemente, uno de los motivos por los que un tema inicialmente económico ha trascendido a la sociedad, teniendo en cuenta el gran número de trabajadores que podrían verse afectados por la entrada de nuevos propietarios.

Hoy es un recurso muy usual en los Estados de nuestro entorno, debido a la reciente necesidad de cumplir con unos criterios de convergencia económica, de cara a la implantación del euro. La venta de empresas públicas supone una entrada momentánea de liquidez que puede reducir drásticamente el déficit público y el nivel de endeudamiento del Tesoro.

La averiguación sobre el conocimiento general del concepto y significado de las privatizaciones, así como de sus posibles implicaciones, proviene de ciertas lagunas detectadas en la experiencia docente del autor. En una aproximación participativa y, por lo tanto, totalmente subjetiva, en el contexto de una asignatura de finanzas, la primera impresión acerca de tales carencias presentaba ciertas singularidades: A diferencia de lo que ocurre con otros temas, la apariencia inicial no era de mero desconocimiento, sino de prejuicio infuso, emanado necesariamente de un determinado entorno cultural. Tales prejuicios, que económicamente resultaban erróneos, no se distribuyen, a primera vista, de una forma aleatoria, como corresponde al concepto genuino de "error", sino con un sesgo mayoritario a favor de determinadas ideas equivocadas. La cuestión resulta académicamente trascendente, puesto que incluye relaciones de causalidad que no existen o aún no han sido demostradas o bien se aceptan, pero en sentido inverso de como muestran las opiniones estudiadas. Bien es cierto que a veces ha existido entre varios de los fenómenos estudiados cierta correlación y coincidencia temporal con las privatizaciones e incluso puede que un determinado grado de covarianza o condicionamiento. En estos casos, además, la generalización opinática resultó ser inmediata e incuestionada y, por lo tanto, peligrosa. Esta preocupación fue el origen de una primera encuesta de opinión a alumnos de segundo de carrera y los resultados fueron a confirmar aquella impresión.

¹ Donahue habla de “*renovado entusiasmo cultural*” (1989, p. 17).

En una segunda etapa, la necesidad de una construcción estadística adecuada y no por ello complicada obligó a enunciar ciertas **hipótesis** que la población estudiada asumiría a modo de creencias, pero que considera, en cambio, demostradas. Su formulación determina sendas **hipótesis** paralelas acerca de los prejuicios imperantes, cuya contrastación pretende verificar de forma fehaciente los resultados de la primera encuesta de opinión sobre las privatizaciones. La primera encuesta sirvió para establecer los enunciados de las hipótesis que se pretendían contrastar; los resultados que aquí se muestran son los correspondientes al muestreo definitivo.

El planteamiento y estudio de dichas hipótesis no implica un alineamiento a favor o en contra de las privatizaciones, de cuyas características se trata más adelante, si bien podemos adelantar que la orientación de los encuestados parece reflejar un entorno cultural favorable a aquéllas. El único inconveniente que pareció encontrarse en las primeras aproximaciones sobre opiniones residía en los posibles efectos de ámbito laboral: Reconversiones, reestructuraciones, subcontratación, despidos, precariedad o inestabilidad de los nuevos contratos, etc.

2. Hipótesis implícitas.

A la vista de los primeros resultados, es posible redactar, de modo axiomático, varias de las hipótesis implícitas en los razonamientos seguidos por el público y, a su vez, formularlas como hipótesis acerca de los planteamientos equivocados de éste. Para contrastar cada hipótesis (H1, etc.), se ha ideado una pregunta (P1, etc.) y, en número de cinco, conforman un test que figura como **ANEXO I** al presente escrito.

H1) Privatizar una empresa incrementa la competencia.

Salvo que la empresa privatizada cambie de objeto social, el cambio de titularidad del capital de la empresa no añade ni sustrae ningún competidor al sector, por lo tanto, no afecta, en principio, a la competencia.

En todo caso, la privatización de una empresa pública puede, con el tiempo, permitir a los grupos empresariales de la competencia la adquisición mayoritaria y el control de la compañía, lo cual elimina un competidor, a efectos prácticos.

Además, ocurre que el carácter privado de la compañía no impide que existan barreras de entrada al sector. Existen, por ejemplo, concesiones administrativas que se otorgan a compañías privadas en régimen de monopolio. Eso ocurre, por ejemplo, en el transporte urbano de una ciudad lo suficientemente pequeña como para que tal actividad constituya un monopolio natural.

En la adjudicación del servicio o, en caso de empresa pública, en el nombramiento de administradores, es donde se podría discutir si ha existido mayor o menor concurrencia.

H2) Privatizar una empresa requiere liberalizar el sector.

Esa premisa supone, en primer lugar, que toda empresa pública privatizada existió en un mercado eminentemente regulado, como pueda ser un monopolio legal; en segundo lugar, niega la posibilidad de sectores privados en los que el acceso o la competencia estén regulados, cuando ésta es, en realidad, la norma y la liberalización total la excepción. Por razones pragmáticas, el sector público, a medida que se desprende de actividades, tiende a garantizar al ciudadano el funcionamiento de los mercados, mediante normas reguladoras y organismos fiscalizadores de la competencia. En el caso de las farmacias, en su fase de distribución, no existe ninguna que sea de titularidad pública y sin embargo el acceso al sector y el ejercicio de las actividades están muy reglamentados.

La privatización de empresas de comunicaciones requiere, paralelamente, una progresiva regulación que establezca ciertas garantías para el consumidor. Ese proceso es el que se tuvo que establecer, en el caso de España, al eliminar el monopolio legal en telecomunicaciones. La telefonía vivió primero un proceso de liberalización, paralelo a la creación de una regulación específica y, posteriormente, la privatización de Telefónica, S.A., que ya había dejado de ser un monopolio. Este caso importante, aunque singular, puede ser una de las principales causas de la asociación conceptual entre la privatización y la entrada de nuevos competidores, a pesar de que la liberalización fuese anterior a la privatización. Por otra parte, la liberalización del sector no constituyó un requisito legal para que la empresa pudiera ser privatizada, sino una especie de garantía de que no existiría en ningún momento un monopolio de carácter privado.

H3) La privatización de una empresa provoca la destrucción de empleo en la misma.

Esta relación suele ser observada como una necesidad fatal de las privatizaciones. La determinación y frecuencia con que se asume su validez proviene, probablemente, de la conjunción de otras dos conjeturas: Que el capital privado es más eficiente que el público (Ver H4) y que el factor humano lo es menos que el capital tecnológico. La compra de una empresa pública suele asociarse a la posterior reconversión de un proceso intensivo en mano de obra ? y, por lo tanto, caro? en otro intensivo en capital inmovilizado.

Aparte de eso, no hay motivo para considerar la política de empleo como un objetivo propio de una sociedad mercantil, por más que sea de propiedad pública. De todos modos, sí es cierto que pueden existir motivos de fomento del empleo en la propia decisión de constituir unidades productivas que operen en sectores considerados arriesgados y en los que, por ese motivo, no esté presente la iniciativa privada. Ello no faculta, empero, a los poderes públicos para subsidiar pérdidas originadas en una sociedad mercantil, con menoscabo de sus competidores (Ver H5).

H4) Las empresas de capital público son intrínsecamente ineficientes.

Esta idea es una de las más típicamente implantadas en la cultura española, en temas de ámbito socioeconómico, como las privatizaciones, las nacionalizaciones o las concesiones administrativas. Se suele entender que la persecución de fines sociopolíticos hace ineficientes a las empresas públicas. Normalmente, por este motivo, la privatización se percibe como preludio de despidos. Antiguamente, existía la posibilidad de que el sector público sufragase las pérdidas de las empresas del Estado, a fin de mantener puestos de trabajo. Ese recurso al presupuesto público se ha considerado también un elemento desincentivador de la eficiencia empresarial. Desde el fin del periodo de adhesión de España a la Comunidad Europea, las subvenciones a empresas públicas o privadas, salvo las que responden a determinadas políticas comunitarias, están prohibidas, por suponer competencia desleal.

La permanencia de la presunción de ineficiencia, a pesar de la conocida política comunitaria anti-subsunción proviene, tal vez, del hecho de que, normalmente, las empresas que se privatizan son las que el capital privado está interesado en adquirir, es decir aquellas que son rentables y que, por lo tanto, pueden suponer al Ente privatizador un precio de venta interesante, en cuanto a ingresos. En el caso de Telefónica, S.A., tenemos un claro ejemplo de una empresa pública que resulta atractiva al capital privado (teniendo en cuenta un desembolso equivalente o similar al valor de cotización de sus acciones). La consecuencia de este fenómeno es que las empresas que quedan en poder de los entes públicos son aquellas que tienen pérdidas y que se mantienen para evitar conflictos sociales o bien se trata de servicios tradicionales constitucionalmente considerados propios del sector público.

A veces, algunas de estas actividades o servicios tradicionalmente públicos empiezan a autofinanciarse, como consecuencia de mejoras tecnológicas, coyunturas de demanda, etc. En la educación y la sanidad, así como en la seguridad y en determinados sectores relacionadas con la defensa, las comunicaciones y las infraestructuras en general, hay parcelas de actividad que la frialdad numérica del retorno sobre el capital ha ido haciendo atractivas para la inversión privada. En

muchos casos, las empresas han surgido para dedicarse exclusivamente a explotar concesiones administrativas; en otros muchos, incluso se han ido creando empresas privadas para prestar servicios antaño públicos, como los de seguridad y vigilancia, que ahora se desempeñan en las propias Administraciones públicas e incluso en edificios e instalaciones adscritos al ejército.

H5) La empresa pública goza de posición ventajosa en el mercado.

Desde la formación del Mercado Común, están prohibidas en todos los países de la Unión Europea las subvenciones favorecedoras de determinadas empresas, por constituir un obstáculo a la libre competencia. En cualquier caso, las ayudas en razón del fomento del empleo, la innovación tecnológica, la pequeña y mediana dimensión empresarial, las actividades estratégicas, culturales, etc. se otorgarán con independencia del régimen de propiedad de cada empresa. Esta prohibición hace mucho tiempo que entró en vigor en España. Sin embargo, por algún motivo, se sigue creyendo que una empresa goza de una posición de partida con mayores oportunidades, por el hecho de financiarse con cargo a presupuestos públicos. Antes al contrario, como se ha indicado, la empresa pública ha de ser pionera en diversas tecnologías arriesgadas o tener objetos sociales que obedezcan más a criterios políticos que de rentabilidad.

3. Metodología utilizada

La muestra con la que se han tratado de contrastar las hipótesis ha consistido en la colaboración voluntaria de 96 alumnos de la carrera universitaria de Empresas[?], lo cual presupone que tienen un cierto conocimiento e interés por el tema, es decir, saben lo que se les está preguntando. Al mismo tiempo, su pertenencia al primer y segundo año de carrera garantiza que todo lo que han aprendido acerca de las privatizaciones les viene dado por su entorno cultural. La encuesta se realizó en clases de estadística a petición de un profesor matemático, lo cual eliminaba el sesgo de lo que la muestra pudiese conocer o interpretar acerca de la opinión del autor con respecto a las privatizaciones.

Lo realmente controvertido de la encuesta es, sin lugar a dudas, el test que se presenta en el **ANEXO I**. La relación de preguntas tipo test fue sometida previamente a revisión por parte de otros sujetos no encuestados, de diversas carreras. Con tal motivo, han sido objeto de múltiples críticas y previsiblemente lo seguirán siendo. No obstante, dado lo contradictorio de unas y otras sugerencias, la variación de su contenido, a lo largo de las discusiones, ha sido poco significati-

[?] Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Cádiz.

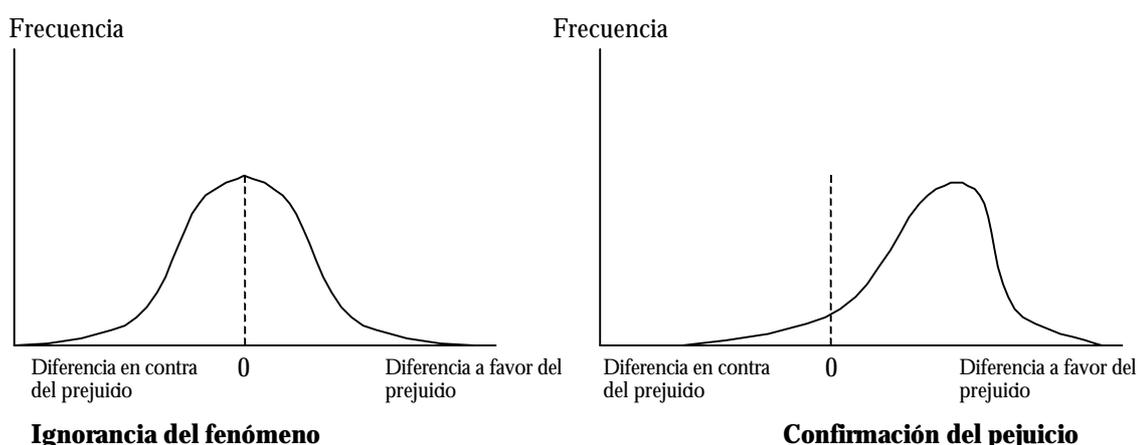
va. Los resultados, que más adelante se comentan, pueden dar a veces una idea de la correcta formulación de las preguntas más que de las opiniones o conocimientos de la muestra.

Las respuestas se han formulado de forma que la verdadera sea más o menos de sentido común y, de las tres falsas, haya una que obedezca a las hipótesis que se desean contrastar y dos que simplemente son incorrectas. De estas últimas, el error o fallo designado como tipo 2 está redactado de forma que recoja otras posibles respuestas no contempladas en los tres apartados anteriores. En el **ANEXO I** aparecen las respuestas verdaderas señaladas con una "✓" y las falsas tipo "trampa" con una "✗". El contraste de hipótesis no ha requerido, por el momento, de grandes complicaciones estadísticas y su comprensión viene facilitada por un primer análisis descriptivo, que muestra gráficamente con gran claridad los resultados obtenidos. En este trabajo no se muestran los pormenores estadísticos que nos llevaron a confirmar la existencia del prejuicio de forma casi sistemática, pero en el **ANEXO II** se ofrecen los datos de la muestra para facilitar el análisis a quienes estén interesados.

La cuestión controvertida en el aspecto estadístico de este trabajo no está tanto en la interpretación de los resultados como en la posible idoneidad del diseño del cuestionario, aunque hemos comprobado que con otros diseños alternativos, los resultados nos llevaban a conclusiones similares.

Si, en cada pregunta, medimos la frecuencia de ocurrencias de la opción prejuiciosa y la comparamos con el resto de opciones, entonces podríamos representar la distribución como una escala de más a menos favorable a las privatizaciones.

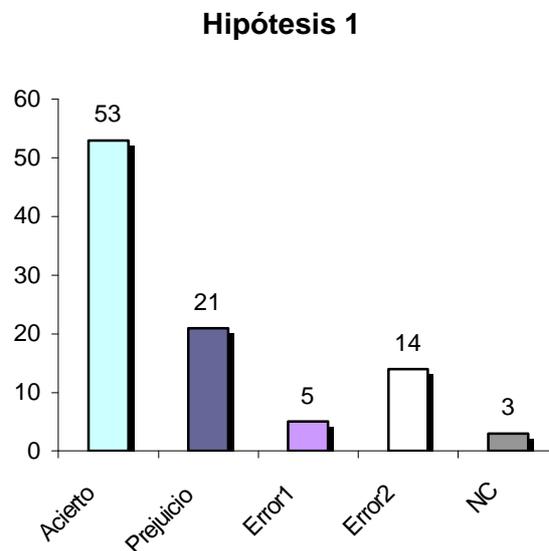
Para un tema sin trasfondo político, cultural o sociológico, la distribución representaría una normal de media cero, mientras que para un perjuicio favorable o contrario al fenómeno, la asimetría sería notable.



Gráficos 1 y 2: Distribución de las diferencias entre la opción a contrastar y el resto

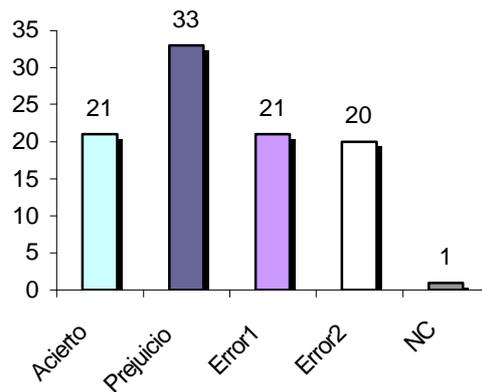
4. Resultados

Como muestran las representaciones gráficas, las respuestas correspondientes a cada hipótesis (coloreadas en oscuro) han sido en todos los casos de las más frecuentadas, excepto en P3. Las respuestas correctas (en color claro) fueron detectadas mayoritariamente en la primera pregunta y con menor frecuencia en P3. Sin embargo en P2, P4 y P5 fueron sobrepasadas por los fallos. Las respuestas representadas en tonalidad intermedia recogen las opciones que son simplemente no correctas. Suelen ser bastante pequeñas, salvo en la pregunta 3, en la que de todas formas, sigue sin ser mayoritaria. Las opciones que cierran el conjunto de posibilidades se han representado en blanco y su elección ha sido muy frecuente, excepto en P1, lo que puede ser reflejo de falta de interés por el tema o ignorancia generalizada sobre los términos empleados en los enunciados.



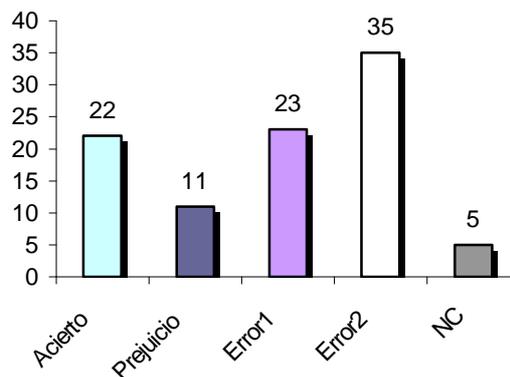
La primera pregunta muestra un acierto bastante frecuente por parte de los sujetos encuestados. Sin embargo, más de un 20% se deja llevar por la expresión "aumento de la competencia". Eso puede interpretarse como una confirmación de la primera hipótesis, dado que la opción ganadora es realmente correcta y la contrastada absolutamente falsa. Si se compara el dato de ocurrencias en el prejuicio con los otros dos errores triviales, no existe uniformidad en el desacierto. Digamos que la opción a contrastar ejerce atracción para el encuestado.

Hipótesis 2



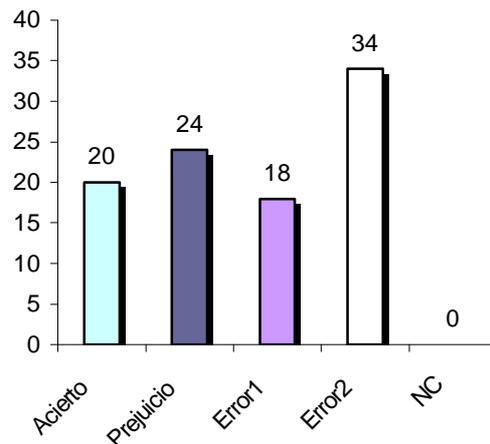
La segunda hipótesis es la que más claramente resulta confirmada, a pesar de que la opción correcta es una idea muy evidente, que además corresponde al caso más frecuente en las privatizaciones.

Hipótesis 3



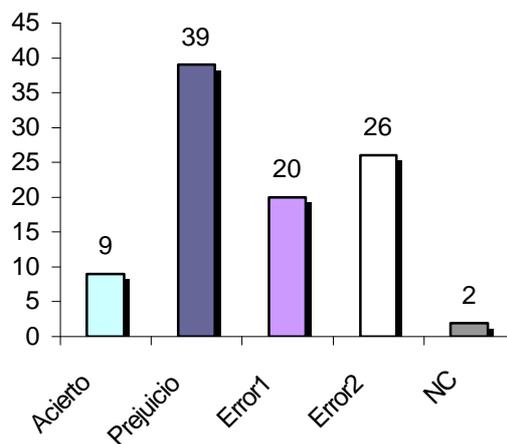
La tercera hipótesis, que teóricamente era el único inconveniente que la cultura predominante podría achacar a los procesos de privatización, queda rechazada, a la vista de los resultados. En cuanto a la opción correcta, corresponde a una polémica muy sonada en fechas anteriores y cercanas a la realización de la encuesta, sin embargo, los poderes públicos han contagiado, al parecer, la convicción de que puede establecer restricciones a la libre transmisión de la empresa, una vez privatizada, mediante la denominada *golden share* o acción de oro. Es de destacar, por lo tanto, el gran tamaño de la suma de contestaciones erróneas (a y d, en este caso. Sus frecuencias son 24% y 36'46%, respectivamente).

Hipótesis 4



En la pregunta cuarta, se da una gran paradoja. Las opciones a, b y d responden, en último término, a la hipótesis que se pretende contrastar, es decir, contienen presupuestos acerca de la ineficiencia de la actividad empresarial pública. Sin embargo, la opción que, por lógica, debe ser correcta, por tener un significado distinto a las anteriores, ha tenido una acogida de sólo el 20'83%. Eso confirma indirectamente la hipótesis, suponiendo que los sujetos encuestados no hayan resuelto al azar esta pregunta, puesto que, al parecer, la diferencia principal entre los planteamientos de unos y otros está en la gravedad del fenómeno y no en su orientación.

Hipótesis 5



Es destacable la gran diferencia en P5 entre la respuesta correcta (9'375%) y la de contraste (40'625%), a efectos de verificación de H5. Los contrastes de Hipótesis nos indican más específicamente, en qué medida se confirman las hipótesis.

5. Algunos de los errores más comunes

5.1.- Normalmente, las privatizaciones suponen una oportunidad única de invertir el Bolsa para las economías domésticas.

Como dignos representantes de las unidades de consumo, los encuestados no ignoran que pueden invertir en bolsa, ya que se les sugiera por medio de anuncios a toda página o a toda pantalla. Sólo hay que tener superávit de fondos monetarios. Sin embargo, parece como si invertir en empresas que fueron públicas fuera percibido como una operación sin riesgo, tal como la suscripción de deuda pública. Tal vez actúe como elemento engañoso el hecho de que sea el poder público, supuestamente encargado de velar por el interés general, quien sugiera el tipo de inversión en que el ciudadano debe materializar sus excedentes. Sin embargo, la autoría pública de los mensajes publicitarios no garantiza, en estos casos, que la inversión en una empresa en proceso de privatización vaya a resultar más rentable o menos arriesgada que en cualquier otra empresa admitida o no a cotización. Dicho de otra forma, en caso de que el inversor pierda parte de su patrimonio, el Tesoro público no se hace responsable. En sentido estricto, el contenido de los anuncios no suele especificar nada concreto acerca de las cualidades de los títulos, sino que es más bien la identidad del ente anunciante la que induce a error. Más adelante veremos que las motivaciones de los gobernantes para incentivar esta opción responde a criterios básicamente económicos.

5.2.- El proceso de privatización no se ve dificultado por la voluntad de otra Administración de volver a nacionalizar.

Para evitar que la empresa privatizada volviese a ser adquirida, el Estado se reservó la “acción de oro” en Argentaria, Endesa, Repsol, Indra, Tabacalera y Telefónica, durante un periodo que solía estar fijado en cinco años. Este instrumento (Ley 5/1995 de 23 de marzo sobre Régimen Jurídico de Enajenación de Participaciones Públicas en Determinadas Empresas) consistió en una norma que atribuía al antiguo propietario (el Estado) derecho de veto a las posibles retransmisiones de la empresa, es decir, un derecho político en las decisiones de la sociedad que no estaba vinculado a una participación en el capital de la misma. Con motivo de la intención de compra de Telefónica por parte de una empresa pública holandesa, la Comisión Europea llevó a España ante el Tribunal Europeo de Justicia el 5 de julio de 2000 por mantener una acción de oro en los antiguos monopolios estatales. La denuncia se interpuso por considerar que determinadas disposiciones de la legislación española sobre la inversión en empresas privatizadas constituyen restricciones injustificadas a la libre circulación de capitales y al derecho de establecimiento contrarias al Tratado de la Unión Europea. El Tribunal Europeo ya falló contra una acción de oro que el Gobierno italiano mantenía sobre una empresa privatizada; por este motivo, es de esperar que vuelva a fallar en contra de la acción de oro.

5.3.- Gracias a las privatizaciones, se puede disolver una empresa que antes estaba protegida.

La elección errónea de esta alternativa es incompatible con algo que se ha dado en llamar “principio de empresa en funcionamiento”, que presupone que la duración de una entidad mercantil, salvo que sus estatutos determinen otra cosa, es ilimitada. Sería un poco absurdo y de dudosa moralidad adquirir una empresa pública para cerrarla, eliminando de cuajo un competidor y destruyendo empleo.

Por otra parte, el hecho de que la empresa continuase siendo pública no significa que su propietario no pueda disolverla, aunque bien es cierto que la ‘rentabilidad electoral’ de esa decisión, tratándose de una gran empresa, podría ser negativa. En todo caso, si está constituida como sociedad mercantil e incurre en pérdidas hasta acumularlas en una determinada cuantía, según el artº 260.1§4º de la LSA, o hasta ser declarada en quiebra (260.2), se verá avocada a la liquidación, de forma obligatoria.

5.4.- Una finalidad de las privatizaciones es Fomentar la participación popular en las empresas.

Como se explicará más adelante, la participación de economías domésticas en el capital de una empresa no es un fin, sino un medio para garantizar el éxito de la privatización. Una vez que el Estado o, en este caso, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), decide la salida a bolsa del capital de una compañía o la venta de un paquete significativo de acciones, mediante oferta pública (OPV), cuando éstas ya cotizan, incurre en unos costes de formalización que hacen que el vendedor se interese por la colocación de los títulos. Por este motivo, el poder ejecutivo decide incluir entre esos gastos la publicidad en medios de masas (p. ej., los anuncios televisivos de Iberia o, en otros tiempos, Telefónica, Repsol o Argentaria) en fechas cercanas a las operaciones, a fin de captar la colaboración del pequeño inversor.

6. Reflexiones acerca del interés público y los fines del Estado.

Al margen de la polémica de prestar ciertos servicios (sanidad, educación, seguridad) en régimen público o privado, subsiste otra acerca de si en aquellos considerados mercantiles debe competir el capital público y hasta qué punto es eficiente su gestión. Esta cuestión está íntimamente ligada a la consideración de un sector como estratégico.

En los criterios de convergencia patentes en el Pacto de Estabilidad, entre los países miembros de la zona euro, está presente una concepción política sobre el papel del Estado. Ese papel sería no el de un ente inversor, salvo para sectores deficitarios, como los ferrocarriles, sino el de un consumidor más.

La dimensión política e ideológica de este fenómeno alcanza su máxima expresión en la consideración del carácter público de los servicios (aquellos relacionados con la sanidad, la educación, la defensa o la seguridad) o las distintas actividades empresariales pueden considerarse esenciales, en términos de infraestructura (industrias estratégicas) o por motivos sociales (creación de empleo, precios públicos). Las líneas de ferrocarril son un ejemplo de empresas estratégicas, cuya peculiaridad consiste en que siguen sin privatizarse porque no ofrezcan suficiente rentabilidad o porque no permiten el ejercicio de la concurrencia al capital privado. En muchos casos, se trata de monopolios (o inframonopolios) naturales, debido a razones tecnológicas o al enorme montante de la inversión y los grandes riesgos, en relación con las expectativas de resultados.

En cualquier caso, es interesante no perder de vista que los beneficios de una empresa rentable que se privatiza dejan de ser ingresos de los presupuestos públicos. La suma actualizada de los resultados previsibles en tales negocios tendría que ser comparada con el ingreso inmediato por su venta, para establecer si realmente el erario gana o pierde valor patrimonial. “Los resultados obtenidos revelan... una significativa infravaloración de los precios ofertados” en los procesos de valoración en España, mediante Oferta Pública de Venta (Arcas Pellicer y Ruiz Cabestre, 2000, p. 321).

A raíz de esto, cabría preguntarse si las oportunidades de inversión y, por ende, las posibilidades de financiación para el capital privado son superiores a las del capital público y, sin entrar en valoraciones con respecto al fenómeno, a qué puede deberse. Se puede propiciar una respuesta a esta pregunta mediante un indicio emanado de los ‘criterios de convergencia’ establecidos en Maastricht y en el ‘pacto de estabilidad’ posterior. Debido a la obligación de mantener las cifras de déficit y endeudamiento público en determinados porcentajes máximos, no con respecto a los gastos o ingresos públicos, como sería lógico, sino en términos del P.I.B., se dimensiona al sector público con relación a la economía nacional, impidiendo que adquiera importancia y poder de intervención económica. Es relevante el hecho de que las Administraciones públicas tal vez no puedan endeudarse, con relación a sus cuentas, en un porcentaje que les permita apalancar al máximo las inversiones productivas y obtener, con ellas, una rentabilidad financiera de aplicación pública; previsiblemente pasarán a convertirse en meras unidades de ahorro y consumo, a modo de economías domésticas comunes.

Son los criterios políticos ? sin entrar en el tema de la legitimidad del poder legal? los que determinan la naturaleza pública de los servicios al público y el carácter estratégico de los sectores. En cualquier caso, si la empresa pública es constituida como sociedad mercantil y no como "Ente" de Derecho público, la especial protección que se otorgue a una determinada actividad alcanza por igual a todas las empresas del sector. Éste es, modernamente, el caso predominante en España y nuestro entorno.

Habiendo sido ya comentados los aspectos de la eficiencia y la posición dominante, la cuestión controvertida puede estar más bien en la forma de privatizar, empezando por el precio de venta de las acciones pertenecientes al sector público y siguiendo por la transparencia y concurrencia en el procedimiento de adjudicación.

Es frecuente la pérdida de control público mediante la ampliación de capital con cotización oficial. En estos casos, como se ha comentado, suele darse gran publicidad mediática al proceso de salida a Bolsa, a fin de reclamar el concurso del pequeño inversor. Los procesos de privatización están estrechamente relacionados con fenómenos de “capitalismo popular”, que consisten en ofrecer a las economías domésticas, mediante medidas activas de propaganda (no sólo la mera publicidad legal de la emisión) los paquetes de acciones que van saliendo a la venta. Esto ha permitido en muchos casos (Telefónica, Iberia, Repsol, Argentaria, etc.) la dispersión del accionariado, de forma que un determinado grupo de control ? criticado de afín al Poder ejecutivo? ha conseguido apalancar una mínima inversión en capital suficiente para nombrar administradores y consejeros. Según este planteamiento, el Gobierno pretendería que la participación de un accionariado muy numeroso y disperso asegure, no sólo el éxito de la emisión, sino el control del capital por parte de determinados grupos privados.

En la reciente historia de España (la última legislatura acabada) el criterio seguido por el Gobierno de la nación ha sido, más que ideológico, político y económico. Su aspecto político viene impuesto por la necesidad de cumplir con los criterios de convergencia pactados en Maastricht. El aspecto económico deriva de la imposición, entre esos criterios, de un determinado déficit público máximo². La privatización de una empresa como Telefónica, Iberia, Tabacalera o Argentaria supone un ingreso cuantioso para las cuentas del Estado. Este ingreso es mayor en la medida en que lo sea el tamaño de la empresa privatizada. Existen otros pretendidos criterios, aparte del tamaño, que determinan si una empresa es privatizable.

El Gobierno del Partido Popular incluyó en su programa un *Plan estratégico de privatizaciones* 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. Este plan clasificaba a las empresas públicas en cuatro grupos: (1) las inmediatamente privatizables; (2) las que precisaban la previa desregulación los sectores; (3) las que necesitaban antes un saneamiento patrimonial; y (4) las que no eran privatizables ni a corto ni a medio plazo. Los motivos apuntados por el gobierno para plantear el plan estratégico de privatizaciones eran de índole extraeconómica, inductores o inducidos por los prejuicios culturales de los que venimos hablando y que carecen de fundamento material o económico: Las limitaciones del sector público, la desaparición de determinados

² V. p. ej, Butler, Stuart M. (1985): *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*. Universe Books. Nueva York.

monopolios naturales a causa de cambios tecnológicos o cuestiones inconexas como la propia apertura de los mercados al exterior.

7. El mito del capitalismo popular

Tratamos de concretar en este epígrafe qué lleva al Gobierno a asumir la inversión publicitaria en pro de una participación de las economías familiares en los mercados oficiales de valores. Se denomina "capitalismo popular" a "la idea de democratización [de las bolsas de valores] que se ha difundido a las economías domésticas, cuando, a través de campañas publicitarias en medios de masas, se les ha solicitado su participación en los procesos de privatización"³.

Muchas veces no se le informa convenientemente de los riesgos que corre. El inversor menos informado es el que menos gana y el primero en perder⁴, entre otros motivos, porque los títulos privatizados con mayor infravaloración se ofrecen en los tramos institucionales de las ofertas públicas, a los que no pueden acceder los particulares. En ocasiones, por motivos de conmoción social, se aprueba, con cargo a presupuestos públicos, la constitución de un fondo que garantiza un porcentaje alto del principal de las inversiones. Eso también es criticable desde el punto de vista del que paga impuestos: Gravar las rentas del trabajo para asegurar las del capital.

Se ha citado⁵ como "fin" del capitalismo popular, "favorecer la participación de los pequeños ahorradores", como si se diera por sentado que es de interés de dichos ahorradores participar en la institución emblemática del capitalismo: La bolsa. Tanto es así, que hasta las entidades supuestamente benéficas (Iglesia Católica, Manos Unidas, ONCE, etc.) colocan en el mercado de valores los fondos donados por sus benefactores. Sin embargo, dicha participación no es un fin en sí misma; en Pérez y Galindo (2002) se recogen cuatro finalidades primordiales, de carácter material:

- a) Garantizar el éxito de los procesos de privatización. Si una oferta pública de venta o emisión de acciones fracasase, el emisor o vendedor (el Estado) tendría que soportar los costes fijos de la operación y volver a intentarlo. Para evitar esto, suele preferir realizar una inversión de *marketing* financiero, en campañas publicitarias.

³ PÉREZ SERRANO, J. y GALINDO LUCAS, A. (2002): *El capital intangible en el nuevo paradigma global*. II Seminario Internacional "Nuestro Patrimonio Común". Cádiz.

⁴ ROCK, K. (1986): "Why New Issues Are Underpriced". *Journal of Financial Economics*, vol. 15. En ÁLVAREZ OTERO, S. (2000): "Las privatizaciones españolas mediante oferta pública inicial". *Actualidad Financiera*, abril, p. 19.

⁵ Por ejemplo, ARCAS PELLICER, M. J. Y RUIZ CABESTRE, F. J. (2000): "Las privatizaciones en el mercado bursátil español: Reacciones de precios y volúmenes de contratación". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXIX, n.º 104, pp. 321-344.

- b) Conseguir un accionariado disperso sin posibilidad de ejercer ningún control sobre la compañía. Esto garantiza el control por parte del estado durante los primeros tramos de la oferta pública y, a veces, el control final de la compañía por grupos bancarios u otros intereses predilectos del poder ejecutivo.
- c) Proporcionar liquidez a los títulos, una vez colocados, lo cual facilita la colocación de los siguientes tramos, al hacer más atractivos dichos títulos.
- d) Los poderes públicos pretenden sostener el hecho consumado de la volatilidad financiera con nuevos inversores, reduciendo temporalmente el riesgo a corto plazo y prolongando las posibilidades de beneficio de los inversores mejor informados; postergando y amplificando, en definitiva, el inevitable Crack.

Además, Merton H. Miller (1923-2000), economista estadounidense, premio Nobel de Ciencias Económicas en 1990, demostró que las grandes empresas ofrecían sus emisiones de títulos preferiblemente a personas de rentas bajas e instituciones exentas o con bonificación, debido a que el tipo impositivo que estas pagan resulta menor que el de los grandes inversores. De este modo, las empresas emisoras pueden permitirse remunerar con menores intereses y dividendos a dichas personas físicas y jurídicas⁶.

A nivel general, como se ilustra más adelante, la capitalización, en relación con el valor contable de las empresas cotizadas (tasa q de Tobin) indica la volatilidad o “burbuja financiera” existente en una economía. Se dice que predomina la volatilidad, lo que es sinónimo de riesgo. No hay acuerdo sobre qué magnitud puede alcanzar la “burbuja”, sin que se pueda achacar a un exceso especulativo, pero si es excesiva, puede haber una crisis similar al crack del '29, en el momento en que una desinversión significativa hiciese cundir el pánico⁷.

8. Conclusiones

En nuestro contraste de hipótesis, nos hemos sorprendido de una hipótesis ampliamente rechazada, hasta el punto que tal vez habría sido más correcto plantearla al revés. Sin embargo, dado que la redacción de enunciados está basada en impresiones y sondeos previos, se muestran tal y como se formularon. En términos globales, el rechazo de la hipótesis de los despidos nos refuerza la idea general de un entorno cultural favorable a las privatizaciones y, tal vez por extensión, al neoliberalismo puesto en práctica hace ya un par de décadas y formulado por la Escuela de Chicago, como oposición al keynesianismo. Confirmado

⁶ MILLER, M. H. (1977): "Debt and Taxes", *Journal of Finance*, vol. XXXII, n.º 2, mayo, pp. 261-275.

⁷ El día del desastre humano de las Torres Gemelas, el desplome de la bolsa de Nueva York y la necesidad de suspender las cotizaciones fue consecuencia de la situación previa de volatilidad más que del suceso en sí.

el carácter favorable del entorno cultural general, con respecto a las privatizaciones, cabría plantear, mediante un meta-análisis, el efecto que dicho fenómeno ha podido tener en la literatura consultada sobre este tema, dado que, a simple vista y en términos generales, se pueden detectar en ésta los mismos prejuicios. Existen testimonios totalmente críticos con la privatización, pero no se encuentran, generalmente en la literatura académica relativa a Economía de la empresa. Se pueden encontrar algunos elementos discordantes en cuestiones de Economía General, así como en Sociología o Historia. En ámbitos divulgativos y políticos y en publicaciones extra-académicas que circulan en Internet⁸ también se han hallado posicionamientos adversos a la privatización. En cualquier caso, el presente trabajo está circunscrito al entorno cultural general y no a las publicaciones.

En un plano sociológico, es digna de reflexión, como fenómeno, la estrecha coincidencia entre los efectos de los medios informativos y divulgativos con los intereses materiales o los compromisos internacionales de los gobiernos, concretamente, el Gobierno de la Nación española. Esta convergencia puede venir facilitada por otro fenómeno, que es el de la progresiva concentración en el sector de la prensa y las comunicaciones.

Uno de los elementos que resultan determinantes en el impacto social de las privatizaciones es el tamaño de las empresas privatizadas, debido al elevado número de trabajadores que emplean dichas empresas. La dimensión les otorga prioridad a las compañías públicas privatizables, en la medida en que suponen una cuantiosa entrada de disponibilidades líquidas ? a corto plazo? que permitan a los estados cumplir exigencias políticas, relativas a déficit público y endeudamiento.

Por último, cabe comentar los resultados de las últimas pruebas de la encuesta realizadas sobre ulteriores promociones de alumnos. Aunque el diseño del cuestionario ha evolucionado, parece arrojar como resultado una tendencia a la uniformidad en los errores y, en general, en las respuestas; es decir, se estaría pasando de forma bastante veloz del prejuicio notable a la ignorancia llana, por término medio, acerca del tema. Eso podría interpretarse como un relajamiento de las campañas de concienciación, una vez cumplidos los objetivos de colocar en el mercado los títulos privatizados o tal vez como una decepción general con respecto al neoliberalismo, hasta el extremo del desentendimiento.

BIBLIOGRAFÍA

⁸ Por ejemplo, García Morales, Federico (2001): "Las privatizaciones. Economía política de la su-
basta de América Latina". Globalización. ISSN 1605-5519.
(<http://rcci.net/globalizacion/fg035.htm>).

- Álvarez Otero, Susana (2000): *Las privatizaciones españolas mediante oferta pública inicial*. Actualidad Financiera. Abril, pp. 17 – 30.
- Arcas Pellicer, M^a José y Ruiz Cabestre, Fco. Javier (2000): “Las privatizaciones en el mercado bursátil español: Reacciones de precios y volúmenes de contratación”. REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACIÓN Y CONTABILIDAD. Vol. XXIX, nº 104, abril – junio 2000, pp. 321 – 344.
- Bel, Germá (1998): *Los costes financieros de la privatización en España*. Información Comercial Española, num. 772, pág. 125-144.
- Bel, Germá y Costas, Antón (2000): *La privatización y sus motivaciones en España*. Universidad de Barcelona.
- Butler, Stuart M. (1985): *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*. Universe Books. Nueva York.
- Cuervo García, Álvaro (1997): *La empresa pública. Razones que explican su ineficiencia y privatización*. Economistas, nº 75, pp. 87 - 88.
- Cuervo García, Álvaro (1997): *Las privatizaciones en España*. Cuadernos de información económica, nº 119, pp. 10-23.
- De la Dehesa, Guillermo (1992): *Privatización europea: el caso de España*. Información Comercial Española, nº. 707, pp.. 55-71
- Donahue, John D. (1989): *La Decisión de Privatizar. Fines públicos y medios privados*. Paidós Ibérica. Barcelona.
- Drucker, Peter (1978): *The Age of Discontinuity* Harper & Row. Nueva York.
- Estache, Antonio (1999): *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte. Un panorama de las experiencias de los años 90*. Papeles de Economía Española, nº 82.
- Ezquiaga, Ignacio (1998): *Las privatizaciones y el presupuesto del Estado*. Cuadernos de Información Económica, nº. 135, p. 105-111.
- FMI (1998): *Impacto macroeconómico de la privatización*. Boletín FMI, nº 6.
- Gámir, Luis (1998): *Privatizaciones, eficiencia y transparencia*. Información Comercial Española, nº. 772, p. 27-44

Gamir, Luis (1999): *Las privatizaciones en España*. Pirámide.

García Morales, Federico (2001): “Las privatizaciones. Economía política de la subasta de América Latina”. *Globalización*. ISSN 1605-5519.
(<http://rcci.net/globalizacion/fg035.htm>).

Información Comercial Española (1998). Monográfico sobre privatizaciones, nº 772.

Ley 5/1995 de 23 de marzo sobre Régimen Jurídico de Enajenación de Participaciones Públicas en Determinadas Empresas

Mañas, Luis A. (1998): *La experiencia de una década de privatizaciones*. Información Comercial Española, nº. 772, p. 145-175.

ANEXO I: ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE LAS PRIVATIZACIONES EN ESPAÑA

- 1) Normalmente, las privatizaciones suponen:
 - a) Un ingreso cuantioso para el Estado, que reduce el déficit anual. ✍
 - b) Un aliciente para el consumidor, al aumentar la competencia. ✍
 - c) Una oportunidad única de invertir el Bolsa para las economías domésticas.
 - d) Todas las anteriores son infrecuentes.

- 2) Cuando se realizan privatizaciones
 - a) Los nuevos adquirentes de la empresa consiguen el liderazgo en el sector.
 - b) El sector en que opera la empresa queda liberalizado. ✍
 - c) Puede seguir existiendo participación del capital público en la empresa. ✍
 - d) Las tres anteriores son imposibles o ilegales.

- 3) El proceso de privatización puede verse dificultado por:
 - a) Que el Gobierno se reserve el control colocando como Director General a alguna persona de confianza.
 - b) Que otra entidad pública pretenda renacionalizar la empresa. ✍
 - c) La ausencia de subsidio público hace inevitables los despidos. ✍
 - d) Las tres circunstancias anteriores son fáciles de prevenir.

- 4) Gracias a las privatizaciones:
 - a) Se puede gestionar una empresa con criterios de eficiencia. ✍
 - b) Se puede disolver una empresa que antes estaba protegida.
 - c) Se liberan recursos públicos de una actividad considerada no esencial. ✍
 - d) Las tres anteriores son ciertas en igual medida.

- 5) Una finalidad de las privatizaciones es:
 - a) Fomentar la participación popular en las empresas.
 - b) Hacer que la empresa privatizada compita en igualdad de condiciones. ✍
 - c) Cumplir determinados compromisos internacionales. ✍
 - d) Las tres anteriores sólo son efectos previsibles.

ANEXO II: VALORES DE LA MUESTRA.

	a	b	c	d	NC	
Pregunta 1	0	69	51	4	1	125
Pregunta 2	14	12	64	34	1	125
Pregunta 3	8	30	34	53	0	125
Pregunta 4	47	21	17	37	3	125
Pregunta 5	1	23	76	24	1	125

	Acierto	Prejuicio	Fallo	NC	
Pregunta 1	69	51	4	1	125
Pregunta 2	34	64	26	1	125
Pregunta 3	30	53	42	0	125
Pregunta 4	17	47	58	3	125
Pregunta 5	24	76	24	1	125