



# ¿Puede el sector privado reemplazar al sector público?

*Milagros García Crespo*  
*Presidenta del Tribunal de Cuentas*

Con este título tan sugestivo y polémico se organizó en Barcelona el VI Congreso del Comité del Sector Público de la Federación de Expertos Contables Europeos-FEE. Se trata de un tema recurrente ya que, desde Adam Smith hasta hoy, la organización ideal de la actividad económica ha sido el primer objetivo de la economía política.

**E**n los últimos años, se ha pasado desde la crisis de los modelos de economía centralizada a una etapa de predominio de la respuesta mercantil a los problemas sociales, y en los países de economía mixta, a la apología del intervencionismo del Estado le ha sucedido su condena.

Teóricamente hay que optar por el mercado o por el sector público como regulador principal de la actividad económica.

La defensa del mercado se relaciona con la idea de que permite el progreso económico y tecnológico, que con él se llega al uso eficiente

de los recursos y a un nivel razonable de equidad. Bajo la óptica del mercado, la expansión del sector público más allá de sus funciones mínimas (proveer bienes públicos como la defensa y el orden público pero no, por ejemplo, el servicio de correos), socava el uso eficiente de los recursos, frena el progreso económico, la movilidad social y la libertad política.

Se idealiza la postura cuando se piensa en un mercado totalmente competitivo, con equilibrio de pleno empleo y uso eficiente de los recursos.

La defensa de la economía pública parte de la aceptación de los logros del mercado, pero considera que produce inestabilidad macroeconómica (la incertidumbre de Galbraith), ineficacia microeconómica y desigualdad social. Todo ello lleva a reconocer la necesidad de la intervención pública y las políticas del Gobierno.

Se idealiza el modelo al considerar un sector público informado, eficiente y humanitario, en línea con la economía teórica del bienestar y la teoría de la planificación económica óptima de D. Lange y Abba Lerner.

El núcleo de la economía del bienestar se apoya a su vez en una teoría formal de los fallos del mercado, la cual, en términos lógicos y analíticos explica las deficiencias (de los mercados cuando se confrontan con los bienes públicos, las externalidades, los rendimientos de escala crecientes y el aumento de la desigualdad social).

La economía del bienestar, finalmente, proporciona las directrices para que la intervención pública remedie, o al menos mitigue, los fallos del mercado.

La discusión entre los defensores de uno y otro modelo refleja la cuestión política fundamental a la que se enfrentan los sistemas económicos modernos: ¿Cuál es el papel adecuado del Gobierno y del mercado en el funcionamiento de la economía?, ¿qué reglas básicas deben tenerse en cuenta para tomar una decisión?

En cualquier caso, no se trata de una elección entre gobiernos perfec-

tos y mercados defectuosos, o entre mercados perfectos y gobiernos imperfectos, sino que la elección real será entre mercados imperfectos, gobiernos imperfectos y distintas combinaciones de las dos situaciones.

Es una cuestión tanto de contenido político como económico, que pone de manifiesto en ocasiones diferencias ideológicas, intelectuales y hasta emocionales.

Sin embargo, y de forma general, las comparaciones acertadas entre las alternativas del mercado y del gobierno son difíciles. Al no exis-

tir una fórmula generalmente aceptada para la elección, con frecuencia los resultados de las comparaciones dependen más de la predisposición de los evaluadores que de su análisis.

La transformación desde la planificación en los países socialistas al sistema de mercado a partir de los años 90 es una experiencia extraordinaria, en la que no voy a entrar por razones de espacio.

Pero si lo haré para hablar de los países de economía mixta en los que, independiente del signo político de sus gobiernos, se está produ-



Milagros García Crespo, Presidenta del Tribunal de Cuentas.



ciendo un retroceso de la intervención directa del Estado en la actividad económica, siendo la privatización la nueva estrategia a desarrollar en el sector público empresarial. La venta de empresas públicas es todavía la *ola del futuro*, de acuerdo con la expresión del Nobel de Economía Gary Becker. Las privatizaciones han dejado de ser producto de una determinada ideología para situarse en la línea del pragmatismo y la eficacia.

Se rompe con una trayectoria seguida durante treinta años por Europa occidental y Japón, que ha dado lugar a un crecimiento sostenido del sector público en la economía y una reducción de las funciones del mercado. Para el conjunto de países de la OCDE, entre 1960 y 1990 el gasto público aumentó del 28 al 42 por ciento del PIB. (Si se añaden los gastos considerados extrapresupuestarios el porcentaje fue superior a 50% en 1990).

Para detener esa tendencia, en el entorno europeo, además de la eficiencia y la competitividad se dan otros argumentos que explican la aceleración del proceso privatizador. Así, la internalización y la inte-

***El sector público está sometido a tensiones financieras que tienen su origen en la aceleración del gasto y la insuficiencia de los ingresos***



gración económica restan validez a las razones del interés tecnológico o estratégico. (¿Es hoy estratégico el sector siderúrgico, el eléctrico o el de telecomunicaciones está actuando la inercia frente a los grupos de interés que se generan entorno de la actividad pública?).

Debido al recurso a las privatizaciones, el peso del sector público empresarial en la economía europea ha disminuido en los últimos años, pasando de significar el 15% del total en 1985 (considerando valores como el valor añadido bruto, la inversión o el empleo), al 12% en 1991 y al 9% en 1994.

Las privatizaciones realizadas en Europa en los últimos tres años suponen un valor enajenado de más de 117.000 millones de dólares (más de 14 billones de pesetas). Ello se debe, al menos en parte, a que el Tratado de Maastrich mantiene el principio de no discriminación o neutralidad de trato, prohibiendo en unos casos y limitado en otros las ayudas y subvenciones públicas de las que generalmente son beneficia-

rias las empresas estatales. Se considera la liberalización como un objetivo prioritario para la instauración del mercado interior europeo, lo que requiere una tarea de desregulación dirigida a suprimir trabas y mecanismos de protección.

La privatización debe verse más como una operación de política industrial que exclusivamente financiera, aunque vaya unida al logro de recursos para amortizar deuda pública.

Con frecuencia, en los países de nuestro entorno la privatización de empresas públicas ha seguido un plan sistemático previamente trazado, en el que se han definido los criterios, los sectores, las empresas y los procedimientos elegidos, las etapas del proceso, el calendario del plan y el programa concreto para cada sociedad.

Pero, en España al no haberse producido privatizaciones sistemáticas se han seguido preferentemente criterios de oportunidad coyuntural.

## **Las privatizaciones en España**

Los métodos de privatización utilizados por los distintos países son muy comunes, y España no es una excepción.

El peso del sector público en relación con los países de la OCDE, en España tiene una dimensión menor a la media, tanto por el número de funcionarios como por el gasto público expresado en porcentaje del PIB, en particular al establecer comparaciones del sector público empresarial.

Sin embargo, el sector público está sometido a tensiones financieras que tienen su origen en la aceleración del gasto y la insuficiencia de los ingresos. Además, los compromisos adquiridos con la Unión Europea obligan a poner límite al crecimiento del déficit y de la deuda pública.

Siendo importantes los compromisos de reducción del déficit, que obligan a reducir el gasto ineludiblemente, el redimensionamiento del sector público productivo obedece también a causas profundas relacionadas con la globalización de la economía y la competitividad internacional. En este punto, la integración de la Unión Europea y la aceptación de sus normas respecto a la libre competencia ha contribuido a acelerar el proceso de privatizaciones en España. Desde 1985 hasta hoy, el peso del sector público empresarial en el conjunto de la economía se ha reducido en tres puntos, suponiendo actualmente el 7% del valor añadido total, por debajo de la media europea que llega al 9 por ciento.

El sector público empresarial español está organizado de forma

un tanto compleja, con distintas fórmulas jurídicas. Un número considerable de empresas depende de la administración periférica (corporaciones locales y comunidades autónomas), pero las más importantes son tuteladas por la administración central. A este nivel se puede distinguir entre los organismos autónomos comerciales, industriales y financieros (como Correos o el Consorcio de Compensación de Seguros), las sociedades estatales, núcleo central de la empresa pública, y otros entes públicos (por ejemplo, Radio Televisión Española).

Hay que añadir, además, otras empresas privadas con participación y control estatales, como Telefónica. A su vez las sociedades estatales pueden ser entidades de derecho público, como RENFE o el anterior Instituto Nacional de Industria, o sociedades mercantiles, como las empresas con participación del INI.

Un primer paso para la racionalización de este complejo organigrama fue el R.D. Ley 5/1995 de 16 de Julio, que supuso la desaparición del INI, el símbolo más destacado de la empresa pública española, y del Instituto Nacional de Hidrocarburos, cabecera de Repsol y ENAGAS.

En la actualidad, existen cuatro grandes grupos de sociedades estatales. El de mayor importancia económica es la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) que engloba a las empresas de Teneo y la participación del Estado en Repsol, que después de la última operación de privatización ha quedado reducida al 10 por ciento. Teneo agrupa a unas veinte empresas, entre ellas Endesa, Iberia, Aviacó, Casa, Inespal y Ence, que en conjunto facturan más de dos billones de pesetas, aunque la verdaderamente rentable es ENDESA.

**La privatización responde a la necesidad de reducir el sector público buscando una mayor eficacia y la contención del déficit**

El segundo gran grupo industrial es la Agencia Industrial del Estado (AIE) que comprende las empresas que reciben subvenciones directas del Estado, debido a su imposibilidad de cruzar el umbral de la rentabilidad, como Hunosa, o bien están siguiendo un proceso de reconversión como Astilleros Españoles o la Corporación de la Siderurgia Integral. El pasado año este grupo de empresas deficitarias registró unas pérdidas de 150.000 millones de pesetas.

El tercer grupo está formado por las sociedades dependientes de Patrimonio del Estado, como Argenteria, Telefónica, Tabacalera, Transmediterránea o la Agencia EFE. Finalmente, un cuarto grupo engloba sociedades muy distintas que dependen de distintos Ministerios (RENFE, ENATCAR o RTVE).

Desde 1985 en España se han seguido básicamente tres vías para la privatización de empresas públicas: colocación de acciones en bolsa, venta directa y venta de activos. La nota común de todas ellas ha sido la falta de una norma armonizadora del proceso. La privatización mediante la colocación de acciones en bolsa ha afectado a las empresas más rentables y, por tanto, con atractivo para los inversores. El Estado ha ingresado de esta forma en los últimos años más de un billón de pesetas y aun-





que la participación estatal es ya minoritaria, continúa controlando la gestión. Para ello el Gobierno ha impulsado la creación de núcleos duros de accionistas que utilizan directivos de empresas privadas para evitar operaciones de compra hostiles. En España son los bancos los que están jugando este papel.

La venta directa de empresas ha sido el método de privatización más utilizado. Se realiza mediante negociación directa con el comprador, y han afectado en unos casos a empresas poco relevantes en sus sectores, y en otros casos a empresas necesitadas de tecnología o de una red de distribución internacional.

Las de mayor dimensión se vendieron a grupos extranjeros (como SEAT a Volkswagen), y las menores a empresas nacionales (como Textil Tarazona, Impiel, etc.). Algunas se vendieron -previo saneamiento- mediante aportaciones a fondo perdido como las del grupo RUMASA (677.000 millones de 12 pesetas en total), SEAT (80.000 millones) o CENEMESA (70.000 millones). La mayor parte de empresas procedían de la incorporación al sector público de empresas privadas en situación de crisis.

Por fin, la venta de activos se ha utilizado en pocos casos y en general, una vez enajenado, se han liquidado las empresas, como ocurrió con Potasas de Navarra.

Puede afirmarse que el proceso privatizador de empresas públicas en España no ha concluido. Todo lo contrario, lo más probable es que el nuevo Gobierno realice un amplio plan de privatizaciones.

Las razones que responden a tal medida son, principalmente, la necesidad de reducir el sector público buscando mayor eficacia para

aumentar el grado de competitividad de la producción española en los mercados mundiales. Todo ello sin minimizar la necesidad de contener el déficit público que puede lograrse por dos vías distintas:

▲ En primer lugar, porque las ayudas estatales a las empresas públicas en los últimos siete años, entre 1989 y 1995, se han llegado a cifrar en 12 billones de pesetas, computando en esta cifra siete billones por aportaciones directas como subvenciones de explotación, ayudas a la inversión y traspaso de deudas al Estado; el resto son créditos con el aval estatal.

▲ En segundo lugar, porque en los últimos tres años los ingresos por enajenaciones de empresas públicas han superado el billón de pesetas. Respecto a la enajenación, hay que considerar su eficiencia analizando si los ingresos obtenidos superan o no el valor actual de los beneficios presentes y futuros que dejan de obtenerse con la privatización. En la medida en que sea cierto que en la gestión privada la empresa será más eficiente, esto debe reflejarse en un valor de compra mayor. (Las colocaciones en el mercado de Repsol y Argentaria y sus primas correspondientes son una prueba). Por otra parte, y en relación con la eficiencia, habrá que considerar si en empresas con pérdidas el saneamiento previo a la privatización no supera el importe de las pérdidas que se evitan.

Finalmente, se discute la necesidad de que los recursos extraordinarios deben ir a reducir el nivel de deuda pública y no únicamente a reducir el nivel de gasto públicos o lo que sería peor, a aumentarlo.

## Conclusión

La comparación entre los sectores público y privado no debe realizarse sólo con criterios de eficacia, ya sea ésta estática o dinámica, sino incluyendo en el análisis criterios de equidad y de participación, y sabiendo que la opción final no será entre dos instituciones teóricamente puras, sino entre mercados imperfectos y economía pública imperfecta, estudiando caso por caso, actividad por actividad, tal como mantiene Buchanan.

Ahora más que hace unos años, somos conscientes de las limitaciones del sector público, pero este convencimiento no aporta ninguna razón para concluir que, dado que la acción económica de los gobiernos tiene limitaciones, nunca podrá corregir los fallos del mercado.

En algunos casos, será útil que ciertas actividades públicas se incorporen a las leyes que rigen el funcionamiento del sector privado, pero en otros casos cabe acudir a la implantación de una política pública distinta a la actual, a la distribución de las tareas públicas entre distintos niveles de gobierno o a la combinación adecuada de las técnicas del sector público y del sector privado para determinadas actividades.

Porque, como señala Stiglitz en su trabajo *"Sobre el papel económico del Estado"*: "Como el gobierno tiene poderes que ninguna otra organización privada posee, simplemente no es cierto (como suelen afirmar algunos economistas afines a la llamada escuela de Chicago) que todo aquello que el gobierno puede hacer, lo puede hacer mejor el sector privado". ■