

# BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA. UNA VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS PRIVATIZACIONES Y LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ\*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Privatización del sector público empresarial español. 3. Algunos apuntes sobre la situación actual de la economía española. 4. El debate actual sobre la titularidad de los servicios y prestaciones públicas.

## 1. INTRODUCCIÓN

La intervención del Estado en la economía es común en los países desarrollados desde principios del siglo XX, si bien cada uno mantiene sus propias características. Esta intervención se ha desarrollado habitualmente bajo dos funciones: la aprobación de reglas para gobernar el funcionamiento del sistema económico, básicamente hacer frente a los *fallos de mercado*, y la intervención directa financiando y/o produciendo bienes o prestando servicios a los ciudadanos a través de empresas y organismos propios.

En este segundo ámbito, en especial en el capítulo de producción de bienes a través del sector público empresarial, se han introducido las modificaciones más importantes en las dos últimas décadas dentro de la Unión Europea. Las instituciones comunitarias inician con la firma del Acta Única para el desarrollo del Mercado Único (1986) una amplia política de liberalización buscando un mayor grado de competencia en las relaciones económicas<sup>1</sup>, cuyo resultado ha sido un proceso de desregulación de mercados en buena parte de los principales sectores industriales.

---

\* Responsable del Gabinete Económico Confederal de CC.OO.

<sup>1</sup> Artículos 81 a 90 del Tratado Europeo.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece en sus principios que los Estados Miembros instaurarán una política económica aplicada bajo el respeto de una economía de mercado abierta en régimen de libre competencia. Con este proceso se trata, según sus mentores, de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento de la economía comunitaria logrando mejorar la tasa de crecimiento de la riqueza y un acceso más barato de los ciudadanos a los bienes y servicios, evitando la discriminación de grupos o territorios. La recomendación hace especial hincapié en los mercados de transporte, telecomunicaciones y energía.

El cumplimiento de la competencia perfecta, tal y como está recogido en la teoría económica, no siempre se consigue al no alcanzarse las condiciones necesarias para su desarrollo (*información plena, inexistencia de barreras de entrada y ausencia de pactos entre empresas para fijar condiciones a su favor*), por lo que en la práctica suelen aparecer *fallos de mercado* que requieren de normas y políticas públicas específicas.

La aspiración por avanzar hacia un modelo de mayor competencia no es por tanto, incompatible con la autorización (artículo 86 del TUE) a las autoridades públicas de los Estados miembros de concesión de derechos particulares, en especial de monopolio, a empresas públicas y privadas para cumplir una misión de interés económico general en sectores como los de correos, transporte ferroviario o producción y distribución de electricidad. Estos derechos, no obstante, no deben ir más allá de la realización de la misión encomendada. El objetivo de competencia tampoco es incompatible con la obligación de la Comunidad y los Estados miembros recogida en el artículo 16 del Tratado de asegurar a ciudadanos y territorios el acceso a los servicios de interés general.

Estas salvedades están acompañadas del objetivo de fortalecer la cohesión económica y social que obliga a arbitrar otras actuaciones del sector público dentro de la economía como garante de la provisión de determinadas inversiones y de servicios públicos con un nivel razonable de calidad y un precio asequible (artículos 2 y 16 del TUE).

El proceso de integración regional europeo ha estado acompañado de una globalización de las relaciones económicas. El paso de los años ha creado un nuevo escenario donde se ha hecho más visible este fenómeno que si bien existe desde el siglo XIX donde se inició un proceso de mayor interrelación mundial, se ha multiplicado en la segunda mitad del siglo XX al intensificarse las relaciones comerciales y, sobre todo, el movimiento de capitales con superior capacidad para saltarse los mecanismos de control en los lugares donde existen.

El término globalización es de uso muy extendido entre un amplio número de personas en todo el mundo aunque no existe acuerdo sobre su significado. Para unos, se asocia con desigualdad y abusos, para otros está más cercano al objetivo de integrar espacios y personas superando barreras comerciales o raciales mejorando las condiciones de vida de la población mundial.

La globalización puede ser definida como un «proceso de integración mundial de las economías a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales»<sup>2</sup>, aunque en la práctica la interpretación más utilizada tiene un sesgo marcadamente economicista<sup>3</sup>.

A la espera de alcanzar un mayor consenso en el contenido del término, el proceso de globalización ha modificado parte de las relaciones económicas en los países pobres o menos desarrollados, pero también ha incidido en aquellos países muy desarrollados que asisten a una mayor competencia internacional en algunas ramas de actividad e, incluso, la aparición de competencia por terceros países en algunas otras hasta hace poco ajenas a la misma. Se trata, por tanto, de un elemento muy a tener en cuenta a la hora de definir un modelo de funcionamiento social o económico.

El debate sobre el papel del sector público en la economía se ha profundizado en las dos últimas décadas, con especial intensidad en los últimos años al abrigo de unas tasas reducidas de crecimiento económico en la mayor parte de los países comunitarios. Las posiciones ideológicas económicas más liberales<sup>4</sup> han apostado intensamente por una fuerte reducción de su dimensión (adelgazamiento) apoyándose en criterios de ineficiencia en la gestión y excesivas cargas tributarias de los ciudadanos. Los defensores de su presencia en la vida ciudadana se han visto obligados también a actualizar sus posiciones a la vista de las modificaciones acaecidas en los comportamientos sociales y las relaciones económicas. En esta evolución no se debe olvidar que la búsqueda del interés general y la cohesión social, conceptos básicos para el nacimiento y posterior mantenimiento de los servicios públicos, han privilegiado en ocasiones el aparato administrativo prevaleciendo su defensa respecto a la de los intereses de los usuarios, objetivo primario en la creación de los mismos.

En paralelo, las sociedades desarrolladas son cada vez más exigentes a medida que aumenta su riqueza, demandando no sólo acceso y equidad en las prestaciones públicas sino también un grado de eficiencia y calidad aceptables. Una exigencia relacionada con el creciente rechazo a pagar los impuestos necesarios para el desarrollo de las políticas exigidas, una conducta contradictoria pero cada vez más frecuente en parte provocada por el aliento mediático impulsado por pocas pero muy influyentes personas y organizaciones. Los efectos de esta contradicción se extienden en los últimos tiempos a la contienda electoral condicionando el contenido de los programas de los principales partidos políticos.

La sociedad española no ha sido ajena a los procesos mencionados, más bien su grado de transformación ha sido en comparación con su entorno mucho más intenso

<sup>2</sup> Fondo Monetario Internacional. World economic outlook. Abril 1997

<sup>3</sup> Se recomienda la lectura de *El malestar en la globalización*. STIGLITZ, Joseph (2002). Editorial Taurus y Globalización, desigualdad y pobreza. DEHESA, Guillermo de la. (2004). Alianza Editorial.

<sup>4</sup> El concepto liberal tiene un significado diferente en economía y política. Según el diccionario de la REA liberal es: *partidario de la libertad individual y social en lo político y de la iniciativa privada en lo económico*. El libro ¿qué es la democracia» de G. SARTORI dedica un amplio espacio al tema.

en el último cuarto de siglo. La economía no ha sido una excepción en este proceso de cambios con un marcado acento desde la entrada en la Unión Europea en 1986.

El modelo económico heredado de la dictadura franquista en el momento de la restauración democrática estaba marcado por una fuerte intervención dictada bajo criterios ajenos a los intereses de las empresas y de la propia sociedad, además de mantener una escasa apertura con el exterior a pesar de las modificaciones introducidas en la década previa desde la puesta en marcha de los programas de estabilización. En este contexto fuerte proteccionismo y escasa competencia, se desarrolló relativamente bien un sector público empresarial compuesto de grandes empresas cuya actividad se desarrollaba en «sectores maduros» (siderurgia y naval) o, prestando sus servicios en otras ramas de actividad en situación de monopolio (energía, telecomunicaciones y tabacos).

El nacimiento oficial del sector público empresarial en España fue el año 1941, fecha de constitución del Instituto Nacional de Industria (INI), si bien la existencia de empresas públicas se remontaba a principios de siglo en el período de Dictadura de Primo de Rivera. Este organismo fue creado en un principio como un instrumento de apoyo a la política de autarquía económica vigente en la época, para posteriormente convertirse, por la incidencia de las sucesivas crisis en la economía mundial y la falta de adaptaciones a las nuevas exigencias aparecidas con las mismas, en una especie de «hospital de empresas» con un volumen de plantilla desajustado a su producción y capacidad de venta. Su evolución con el paso de los años reflejó un cambio en el que la iniciativa pública pasaba de dar cobertura a carencias o necesidades de la economía, a confundir, por lo menos en algunas actividades, la satisfacción del interés general con el uso clientelista o corporatista del sector público empresarial.

Los excesivos precios de los bienes y servicios disminuían la capacidad de competir con terceros, repercutían negativamente sobre los consumidores al aumentar artificialmente su esfuerzo para acceder a esos productos y, obligaban a destinar para su sostenimiento cada vez más elevadas dotaciones de recursos financieros públicos, sin mejorar su viabilidad. El excesivo intervencionismo, con las peculiaridades acunadas en la dictadura franquista, fueron sin duda el origen de los posteriores problemas.

El sector público heredado en 1975 contenía junto a estas empresas, otros organismos dedicados al desarrollo de infraestructuras y a la prestación de servicios, en su mayoría de carácter social. El volumen de su actividad en estos dos ámbitos era, a diferencia del anterior segmento de actividad, reducido en comparación con los estándares vigentes en ese momento en los países miembros de la Unión Europea.

La incorporación a la Comunidad Económica Europea impulsa un proceso de liberalización económica en aras de una mayor competencia en los mercados de producción. En este contexto, los sucesivos gobiernos asumieron desde esta fecha un proceso de privatización de los tres grupos públicos empresariales existentes en España: Instituto Nacional de Industria (INI), Patrimonio e Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) que a fecha actual está prácticamente finalizado.

El proceso de privatización ha implicado también manejar un nuevo concepto de servicio público bastante diferente al utilizado hasta época reciente identificado con la condición de universalidad en la prestación. Así, tanto la Ley General de Telecomunicaciones, la del Sector Eléctrico y a Ley de Servicio Postal Universal y liberalización de los Servicios Postales<sup>5</sup> excluyen estas prestaciones de ser consideradas servicio público, adecuándolas en cambio al concepto de servicios de interés general prestado en régimen de competencia. Esta nueva definición legal del servicio público permite, sin embargo, el mantenimiento de algunas empresas bajo propiedad pública como es el caso de Correos o de RENFE, sin por ello dejar de abrir a la competencia el mercado de bienes y servicios.

La experiencia acumulada en el último siglo en España y en el resto de los países miembros de la Unión Europea ha provocado cambios o, induce a introducirlos en el futuro próximo, en unas tareas y formas de funcionamiento del sector público asumidas de manera natural en épocas anteriores. En este marco, una de las principales preguntas a responder, la pregunta se eleva más bien a la categoría de reto, es la definición de un modelo social y económico que combine un grado adecuado de eficiencia de la economía sin descuidar la defensa de los intereses generales y la cohesión económica y social.

### **Tratado Europeo. Artículos sobre competencia**

*Artículo 81.* Serán incompatibles con el mercado común y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común y, en particular, los que consistan en:

- a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción;
- b) limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones;
- c) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento;
- d) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- e) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

2. Los acuerdos o decisiones prohibidos por el presente artículo serán nulos de pleno derecho. No obstante, las disposiciones del apartado 1 podrán ser declaradas inaplicables a:

<sup>5</sup> 24 de abril de 1998, 27 de noviembre de 1997 y 13 de julio de 1998 respectivamente.

- cualquier acuerdo o categoría de acuerdos entre empresas
- cualquier decisión o categoría de decisiones de asociaciones de empresas
- cualquier práctica concertada o categoría de prácticas concertadas que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, y sin que:
- impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos;
- ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

*Artículo 82.* Será incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo.

Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en:

- a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;
- b) limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;
- c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

*Artículo 83.* 1. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 81 y 82.

Las disposiciones a que se refiere el apartado 1 tendrán especialmente por objeto:

- a) garantizar la observancia de las prohibiciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 81 y en el artículo 82, mediante el establecimiento de multas y multas coercitivas;
- b) determinar las modalidades de aplicación del apartado 3 del artículo 81, teniendo en cuenta la necesidad, por una parte, de asegurar una vigilancia eficaz y, por otra, de simplificar en lo posible el control administrativo;
- c) precisar, eventualmente, respecto de los distintos sectores económicos, el ámbito de aplicación de los artículos 81 y 82;
- d) definir las respectivas funciones de la Comisión y del Tribunal de Justicia en la aplicación de las disposiciones establecidas en el presente apartado;
- e) definir las relaciones entre las legislaciones nacionales, por una parte, y las disposiciones de la presente sección y las adoptadas en aplicación del presente artículo, por otra.

*Artículo 84.* Hasta la entrada en vigor de las disposiciones adoptadas en aplicación del artículo 83, las autoridades de los Estados miembros decidirán sobre la admisibilidad de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas y sobre la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado común, de conformidad con su propio Derecho y las disposiciones del artículo 81, en particular las de su apartado 3, y las del artículo 82.

*Artículo 85.* 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 84, la Comisión velará por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 81 y 82. A instancia de un Estado miembro o de oficio, y en colaboración con las autoridades competentes de los Estados miembros, que le prestarán su asistencia, la Comisión investigará los casos de supuesta infracción de los principios antes mencionados. Si comprobare la existencia de una infracción, propondrá las medidas adecuadas para poner término a ella.

2. En caso de que no se ponga fin a tales infracciones, la Comisión hará constar su existencia mediante una decisión motivada. Podrá publicar dicha decisión y autorizar a los Estados miembros para que adopten las medidas necesarias, en las condiciones y modalidades que ella determine, para remediar esta situación.

*Artículo 86.* 1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 12 y 81 a 89, ambos inclusive.

2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

3. La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.

*Artículo 87.* Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Serán compatibles con el mercado común:

1. las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;
2. las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;
3. las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de

Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.

Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;
- b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;
- c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;
- d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;
- e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

*Artículo 88.* 1. La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.

2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 87 o en los reglamentos previstos en el artículo 89, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el primer párrafo del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión.

Sin embargo, si el Consejo no se hubiere pronunciado dentro de los tres meses siguientes a la petición, la Comisión decidirá al respecto.

3. La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.

## 2. PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESPAÑOL

El sector público puede agrupar distintas actividades con repercusión en muchos apartados económicos y sociales. La actuación pública puede concentrarse en empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios para su venta a precio de mercado. Las decisiones adoptadas en las dos últimas décadas en buena parte de los países de la Unión Europea ha concentrado, sin embargo, la participación pública en el desarrollo de proyectos de infraestructuras, en especial de comunicación terrestre, y en el suministro de servicios públicos prestados a los ciudadanos de forma gratuita o a menor precio del establecido en el mercado. La evolución en la economía española ha sido similar si bien con un ritmo e intensidad superior en ambos apartados.

En 1985 existían 130 Empresas Públicas propiedad del Estado, más alrededor de 850 indirectas (filiales y subfiliales de las anteriores). Además de las Empresas Públicas propiedad de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. En este momento restan tan solo unas cuantas de las empresas públicas estatales y, en cambio han aumentado significativamente las autonómicas y locales.

El concepto privatización significa el traspaso de la actividad de producción de bienes y servicios desde el sector público al sector privado y, puede ser realizada de forma parcial o total. El objeto declarado por los impulsores fue mejorar la eficiencia productiva de las empresas al ampliar su viabilidad con el apoyo de socios tecnológicos o comerciales, reducir el obligado gasto público de las aportaciones para cubrir una explotación deficitaria o por realizar inversiones imprescindibles para mejorar su viabilidad a futuro y, desregular determinados sectores eliminando situaciones de monopolio<sup>6</sup>.

Existen dudas razonables sobre la solvencia de algunas de las causas utilizadas. En términos de teoría económica, la competencia perfecta es la situación donde se puede alcanzar la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos. Esta situación, no obstante, es difícil de alcanzar debido a la aparición de los denominados *fallos de mercado* y, aunque este hecho no limite el propósito de acercarse en todo lo posible al objetivo marcado, la práctica demuestra un funcionamiento habitual de la economía donde aparecen con más frecuencia de lo deseado posiciones de monopolio u oligopolio provocado por empresas privadas que limitan severamente el grado de eficiencia de las relaciones económicas. La propiedad privada de las empresas no garantiza en sí misma la eficiencia, aunque sí está demostrado históricamente que la propiedad estatal del conjunto de los medios de producción fue una pésima opción como modelo económico y social.

La presencia de algún actor público puede ser, por otra parte, compatible con un grado adecuado de competencia en un sector si las relaciones económicas están presididas de las normas suficientes y, éstas se cumplen. Adicionalmente, la teoría económica contempla la figura del monopolio natural donde la presencia pública se

<sup>6</sup> VERGES, Joaquim. «Balance de las políticas de privatización de empresas públicas en España (1995-1999)». *Economía Industrial*, nº 330 1999.

convierte en un instrumento insustituible en aquellas áreas donde se requieren importantes inversiones iniciales y la dimensión hace ineficiente la existencia de más de una empresa o infraestructura (red eléctrica de alta tensión, infraestructuras de carreteras, ferroviarias o de telecomunicaciones).

Los problemas de agencia (distintos objetivos entre el gestor y el propietario) o la inestabilidad de los equipos (tiempo suficiente para aplicar una estrategia) son trabas compartidas por las empresas con independencia de la propiedad pública o privada.

Por último, algunas de las aportaciones de recursos públicos a las empresas estaban incardinadas en un proceso de difícil continuidad, incluso teniendo en cuenta la rentabilidad social generada para los trabajadores afectados o el territorio donde estaban localizadas. La falta de viabilidad de los proyectos empresariales aconsejaban el traspaso de los recursos hacia inversiones que pudieran crear mejores perspectivas futuras.

La política de reindustrialización utilizada desde 1982, quedó desafortunadamente limitada al cierre de empresas sin la necesaria compañía en paralelo de actuaciones coherentes para buscar nuevas actividades industriales en sectores emergentes. La ausencia de políticas decididas en esta dirección impidió la recolocación de los excedentes humanos y, casi todavía peor, no colaboró a mejorar el tejido productivo español perdiendo la oportunidad de darle un impulso a la mejora de su valor añadido. Como única disculpa cabe utilizar la acumulación de problemas que tuvieron que soportar los gobiernos de la década de los ochenta, con especial peso de los presupuestarios.

El argumento también utilizado de evitar aportaciones de recursos públicos a las empresas viables necesarios para mejorar sus perspectivas en el futuro se usa de manera desequilibrada, al olvidar los dividendos percibidos por el sector público en el reparto de beneficios de este tipo de empresas. De hecho, la venta de la mismas ha eliminado para siempre el cobro de unos ingresos anuales, en su momento con un monto nada despreciable.

El proceso de privatización del sector público empresarial español se ha concentrado en las empresas de producción de bienes y servicios. Comenzó en 1985 aunque su intensidad se acrecienta a partir de 1992, para alcanzar su grado máximo entre 1997 y 2000. Este proceso ha estado acompañado de algunas privatizaciones muy parciales en la provisión de servicios públicos (sanidad y servicios sociales) y el aumento del peso de las del sector privado en sectores antes dominados por la iniciativa pública (educación y transporte). En este período, no obstante también han aparecido nuevos organismos, entes y empresas públicas ubicadas en todas las administraciones pero en especial en el terreno local y autonómico<sup>7</sup>.

El proceso fue iniciado en 1985 por los gobiernos de PSOE con el cierre o disminución drástica del tamaño de algunas de las empresas cuya actividad se desenvolvía en «sectores maduros» (naval y siderurgia) y posteriormente con la privatización parcial de algunas de las grandes empresas de telecomunicaciones y energía. La

---

<sup>7</sup> La deuda de los organismos, entes y empresas públicas excluidos de los criterios contables del SEC95 para el cálculo del déficit público alcanzó los 22.186 millones en 2003 (11.330 corresponden a la Administración Central) según información facilitada por el Banco de España.

victoria electoral del Partido Popular en 1996 estuvo seguida de la aprobación del Plan de Modernización del Sector Público Empresarial cuya aplicación ha significado la venta de prácticamente el resto del sector público empresarial.

Para algunos autores existen diferencias en el modelo utilizado por los dos partidos mayoritarios, atribuyendo al PSOE una voluntad por articular un sector industrial más consistente donde el sector público mantuviera un cierto protagonismo. La victoria electoral del Partido Popular impide comprobar esa teoría al no conocer si las disposiciones adoptadas hasta 1996 eran tan solo una primera etapa de un proceso a desarrollarse de forma similar al aplicado posteriormente por los Gobiernos del Partido Popular o formaban parte de un plan distinto.

Los procedimientos utilizados para llevar a cabo una privatización han sido principalmente:

- a) Venta en Bolsa (Ofertas Públicas de Venta). Un método utilizado fundamentalmente en las empresas de gran tamaño. Para obtener éxito se debían cumplir dos condiciones: un mercado de capitales suficientemente desarrollado y un atractivo de la empresa hacia los potenciales inversores.
- b) Venta directa. Este sistema se puede utilizar cuando el mercado de capitales no está suficientemente desarrollado o, para empresas de pequeño tamaño o con futuro y rentabilidad inciertos, que necesitan de socios tecnológicos para alcanzar una mínima viabilidad futura. En el caso español, la segunda causa ha prevalecido sobre la primera en el proceso de privatización.

Las empresas públicas vendidas al sector privado se pueden agrupar en tres tipos:

- Las que tenían pérdidas inicialmente y fueron vendidas a un tercero después de sanearlas fueron enajenadas en el período 1985-1992.
- Las que tenían beneficios en el momento de la venta que han sido privatizadas después de 1996.
- Las que tienen pérdidas y son muy difíciles de sanear que permanecen todavía en el sector público.

La lista detallada de empresas privatizadas se recoge al final del capítulo<sup>8</sup>, son de distinta dimensión y están ubicadas en muy diferentes ramas de actividad. Los nombres más conocidos, no obstante, se corresponden con las empresas más grandes que en su mayor parte tenían resultados financieros positivos en su etapa pública y, de las que se han obtenido ingresos más elevados con su privatización: ENDESA, Telefónica, REPSOL, Gas Natural, Argentaria e IBERIA.

Cuando se ha finalizado prácticamente el proceso de privatización del sector público empresarial (2004), se pueden enunciar algunas conclusiones del proceso:

- a) La privatización debía haber estado siempre respaldada por un criterio de viabilidad empresarial y racionalidad económica. La opción maniquea de privatizar utilizando un concepto ideológico de atribuir al sector privado una mayor eficiencia en todas las situaciones confronta con el concepto de monopolio natural, con el apoyo inicial a

<sup>8</sup> Fuente: SEPI y Comité Consultivo de privatizaciones.

sectores emergentes o la necesidad de articular una política industrial compatible con las normas comunitarias para consolidar sectores con capacidad de crecimiento futuro.

b) Se ha producido una mejora en el funcionamiento de los sectores económicos donde estaban ubicadas las empresas antes en situación de monopolio, un resultado coherente con la pésima situación de partida. No obstante, esta afirmación no significa que no existieran fórmulas alternativas más eficientes:

- La experiencia muestra la no obligación de privatizar las infraestructuras troncales en aquellas empresas cuya función es la prestación de servicios básicos de telecomunicación o suministro de energía. Mas al contrario, mantener en empresas públicas este tipo de infraestructuras permite mejorar la eficiencia económica al no duplicar inversiones habitualmente elevadas logrando asegurar su conservación a menor coste y, por tanto una inferior repercusión en el precio final del servicio. Se podría haber optado por un modelo mixto donde la fuente permaneciera bajo tutela pública privatizando la prestación de los servicios de energía y telecomunicaciones en régimen de competencia.
- Privatizar no asegura mejorar la competencia si no está acompañada de otras medidas adicionales, es más, puede provocar pasar de un monopolio público a uno privado. La actual situación refleja una mejora en el grado de competencia en algunos sectores de actividad pero también se vislumbran posiciones de oligopolio que han limitado los avances buscados en eficiencia. No hay estudios que demuestren empíricamente que las empresas sean en todos los casos, ahora mas competitivas que antes de la privatización.

c) La política de reconversión se concentró en el necesario cierre o intensa disminución de tamaño de las empresas ubicadas en sectores maduros pero no estuvo acompañada de políticas alternativas de regeneración de tejido productivo. Una decisión difícil y compleja pero necesaria para las personas afectadas y los territorios donde desarrollaban su actividad.

d) Se ha producido un aprovechamiento coyuntural de los ingresos obtenidos gracias a la privatización para sanear las cuentas públicas. Conviene recordar que los ingresos por la enajenación del patrimonio empresarial público se han percibido una sola vez, han tenido un carácter extraordinario, a cambio de renunciar a los dividendos anuales. Los ingresos obtenidos por la privatización del sector público empresarial ha sido de 13.222,27 millones hasta 1996 y 31.747 millones en el período 1996-2003, lo que hace un monto total de 44.969,27 millones<sup>9</sup>. El destino de estas cantidades no es conocido con la transparencia necesaria demostrando que el procedimiento de contabilización se ha ajustado a los criterios marcados por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC95)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> El 44% del total se corresponde con empresas del sector energético (gas, electricidad y petróleo). Fuente: Consejo Consultivo de Privatizaciones.

<sup>10</sup> La filosofía que subyace en el SEC95 obligaría a destinar todos los ingresos obtenidos por privatización a la amortización del saldo de deuda pública, sin embargo, hay motivos suficientes para pensar que una interpretación muy flexible del mismo ha permitido situar como ingresos corrientes unas cantidades cuyo origen es claramente extraordinario.

**Empresas públicas privatizadas 1985-1990**

Fuente: SEPI

<b>Empresa</b>	<b>Sector</b>	<b>Año</b>	<b>%</b>	<b>Comprador</b>
Textil Tarazona	Textil	1985	70	Cima Eursa
Ingenesa	Electrónica	1985	67,6	ERT
Igfisa	Alimentación	1985	100	Pleamar
Secoinsa	Electrónica	1985	69,1	Fujitsu
Cesquisa	Energía	1985	45,4	Cepsa
SKF	Rodamientos	1985	98,8	AB-SKF
Viajes Marsans	Turismo	1985	100	Trapsa
Entursa	Turismo	1985	100	Hot.Luj.Esp
Frigsa	Alimentación	1986	100	Saproval
La Luz	Alimentación	1986	100	Prevert
Gypisa	Alimentación	1986	100	Norteños
Olcesa	Alimentación	1986	50,5	Mercosa
Telesincro	Bienes de equipo	1986	100	Bull
Inisa	Bienes de equipo	1986	60	ACCInisa
Motores MDB	Cont. Nava	1986	60	Kolckner
Remetal	Aluminio	1986	66,2	Remetal
Issa	Metalurgia	1986	100	Aluperfil
Pamesa	Papel	1986	100	Torras H
Seat	Automoción	1986	75	Volkswagen
Indugasa	Automoción	1986	50	Grupo GKN
Tovisa	Bienes de equipo	1986	99,3	Gekanor
Miraflores	Alimentación	1986		Q.Miraflores
Dessa	Cont. Naval	1987	80	Forest del Atan.
Evatsa	Metalurgia	1987	100	Cebal
Litofan Española	Metalurgia	1987	100	Baumgatner
Purolator Iber.	Bienes de equipo	1987	94,7	Knetch Fiterw
Vict. Luzuriaga	Bienes de equipo	1987		Elsen Werk
Grupo Lesa	Alimentación	1988	99,9	Tabacalera
Carcesa	Alimentación	1988	99,9	Tabacalera
Fridarago	Alimentación	1988	98	Tabacalera
Coisa	Alimentación	1988	100	Tabacalera
Astican	Cont. Naval	1988	90,7	Italmar
MTM	Bienes equipo	1989	85	Alsthom
Ateinsa	Bienes equipo	1989	85	Alsthom
Enfersa	Fertilizantes	1989	80	Ercros
Oesa	Alimentación	1989	100	Ferruzi
Pesa	Electrónica	1989	97,4	Amper
Enasa	Automoción	1989	97,4	Iveco España
Ancoal	Minería	1989	75,2	Omnium Ind.
Adaro	Minería	1990	80	Indonesia coal
Saldosa	Minería	1990	66	Potasas Sub.

## **Por sectores, en el período 1991-1995 se llevaron a cabo las siguientes privatizaciones (Fuente: SEPI)**

### ***1. En sectores industriales diversos***

Grupo de Empresas Álvarez, S.A. (GEASA). Esta compañía se vendió a Pickman, S.A. Fábrica de Loza en la Cartuja de Sevilla, filial de ESTUDESА, y se hizo efectiva en dos partes: el 4 de octubre de 1991 se vendió el 90% del capital por 90 millones de pesetas; y el 31 de diciembre de 1992 se vendió a la misma empresa el 10% restante por un valor de 10 millones de pesetas. Antes de la venta, el INI aportó los recursos necesarios para el saneamiento económico de la empresa y para afrontar el plan de inversiones en los términos previstos por el citado Plan de Viabilidad.

Empresa Nacional de Celulosas (ENCE). En 1988 se privatizó una parte de la empresa (el 39,3%) a través de una Oferta Pública de Venta. Esta OPV fue la primera privatización que se hizo en España a través de este método (Endesa también salió a Bolsa en ese año). Los ingresos obtenidos por esta OPV fueron muy considerables: 17.604 millones de pesetas. El siguiente paso en la privatización fue en mayo de 1995, cuando TENEО vendió en el mercado de capitales un 4,9% de ENCE, con lo que se amplió la base accionarial de esta empresa, entonces esencialmente dedicada al negocio de la pasta de celulosa. Se mantuvo, no obstante, el 51% de las acciones de esta compañía.

Otras privatizaciones fueron: a) la de la compañía Palco, S.A., dedicada a la fabricación de envases y embalajes, y filial de la gran empresa del aluminio, Inespal, que se vendió a la multinacional Alcan en dos etapas: el 50% en 1993 y el otro 50% en 1994; b) la de Refinalsa, también filial de Inespal, a Remeta; y c) la de SODIGA (Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia), de la que TENEО poseía el 51,2% del capital. En 1994 TENEО vendió el 46,2% de esta compañía (todo, menos un 5%) a la Xunta de Galicia.

### ***2. En el sector de la Electrónica e Informática***

En este período se produjo la reordenación del sector y la creación de Indra. Dentro de este proceso, se incluyeron una serie de privatizaciones parciales —estratégicas— o bien totales de algunas filiales: a) en 1993, la compañía Eritel, perteneciente al Grupo Indra, vendió su participación (el 39% del capital) en la empresa Ibermática ¿del sector de la informática— a la caja de ahorros BBK; b) en 1994 TENEО vendió la mayor parte de los activos de ASDL, empresa perteneciente al Grupo Indra, dedicada al desarrollo de simuladores para aviones, a la compañía Quadrant Group; c) en 1994 el Grupo Indra vendió el 9% de Gyconsa ¿del sector de la electrónica— a la compañía Hughes Airc. Corp; y d) en 1995 TENEО vendió el 24,9% del propio Grupo Indra ¿del que TENEО era propietario del 60% del capital— a la com-

pañía Thomson-CSF por 3.013 millones de pesetas. Esta última privatización era el resultado de una alianza estratégica y tecnológica con el potente grupo francés, que se comprometió a aportar la tecnología necesaria para la modernización de la empresa española.

### ***3. En el sector Servicios***

Icuatro, S.A., filial de la empresa Inixport, S.A., se vendió en dos fases: el 28 de enero de 1992 se vendió el 90% del capital y el 17 de noviembre de 1992 el 10% restante. El comprador fue (el Grupo Alegre). La privatización de Icuatro coincidió con la venta de su empresa matriz –Inixport– a otra compañía del INI: Babcock Wilcox España (BWE), lo cual no puede considerarse como una privatización, sino más bien una transferencia.

Compañía Trasatlántica Española, S.A. (CTE). Tras un proceso de reestructuración, en 1993 TENEÓ llegó a un acuerdo de venta de CTE al Grupo Odiel, que se materializó en 1994.

Empresa Nacional de Artesanía, S.A. (Artespaña). Esta compañía atravesó una dura crisis que obligó a llevar a cabo una importante reestructuración hasta su venta en 1994, año en el que TENEÓ vendió su participación accionarial en Artespaña –el 100% del capital– a la empresa privada Medino, S.L. por 50 millones de pesetas.

Otras privatizaciones de menor importancia de empresas del sector servicios fueron: a) la de la compañía Automoción 2000, S.A., vendida en 1993 por TENEÓ a la empresa Inversiones REO; y b) la privatización en 1995 de la participación del 5,68% de TENEÓ en el Banco Exterior, en el marco de la OPA lanzada por Argenta-ria, tomando una participación del 1,59% en esta corporación.

### ***4. En el sector de la Siderurgia***

Debido a las limitaciones impuestas por la CEE al sector siderúrgico, fue necesario llevar a cabo un importante proceso de reestructuración. Una de las medidas llevadas a cabo fue la unificación de las empresas públicas en dos grandes corporaciones: 1) la Corporación de la Siderurgia Integral (CSI), creada en 1991, que englobaba, fundamentalmente, a Ensidesa y la compañía privada Altos Hornos de Vizcaya (AHV); y 2) el Grupo Sidenor, constituido en 1993, que agrupaba a las dos empresas públicas de aceros especiales: Aceros del Norte, S.A. (Acenor) y Forjas y Aceros de Reinosa, S.A. (Foarsa), junto con sus filiales.

La aplicación del Plan de Competitividad (1992-1996) supuso un importante saneamiento de ambos grupos siderúrgicos con el objetivo final de su privatización. De hecho, el Grupo Sidenor fue vendido en 1995, y la CSI, que era de un tamaño mucho más importante, se vendió en 1997 a una gran compañía siderúrgica luxemburguesa, aunque antes había vendido algunas pequeñas participaciones.

Sidenor. Este ha sido el otro holding público ¿de mucho menor peso cuantitativo que CSI– del sector siderúrgico. Fue creado en 1993 por el INI y el Instituto de Crédito Oficial (ICO) para gestionar las dos empresas públicas del sector de aceros especiales: Aceros del Norte, S.A. (Acenor) y Forjas y Aceros de Reinoso, S.A. (Foarsa). Sidenor quedó participado al 50% por sus dos accionistas ¿INI e ICO– hasta su total privatización en 1995.

La privatización de todo el grupo siderúrgico se produjo en 1995 mediante su venta al consorcio Digeci-Roda.

### 5. En las industrias de Bienes de Equipo

Fábrica de San Carlos, S.A. (FSC). A principios de los años 90 la compañía atravesaba una difícil situación económica que ponía en peligro su viabilidad futura. Por ello se optó por integrarla en un grupo privado que garantizase su futuro. En 1992 se recibió una única oferta de compra por parte de un grupo industrial –el Grupo Navacel–, que presentó un Plan Industrial para poner en rentabilidad la empresa en un período de cuatro años y la realización de nuevas inversiones a lo largo de tres años. Así, el 28 de enero de 1993, TENEO acordó vender la totalidad de las acciones de FSC, culminando el acuerdo alcanzado en 1992 con el Grupo Navacel.

### 1996-2003 Empresas privatizadas

Fuente: SEPI

<b>1996</b>	GAS NATURAL (3,8%) OPV SEFANITRO (52,6%)
<b>1997</b>	ALMAGRERA (99,9%) IONGRAF (100%) SURGICLINIC PLUS (50%) SODICAL (51%) AUXINI (60%) ENDESA III (25,44%) OPV ELCANO (100%) FERROPERFIL (100%) BARRERAS (99,9%) ACERALIA SOCIOS (47,2%) /ACERALIA (52,8%) OPV ALDEASA (74,94%) OPV TELEFÓNICA (20,9%) OPV TELEFÓNICA internacional (23,78%) REPSOL VI (10%) OPV

<b>1998</b>	INFOLEASING (100%) INESPAL (99,6%) ENDESA IV (30%) OPV COMEE (100%) INIMA (100%) PRODUCTOS TUBULARES (100%) ENAGAS (9%) GRUPO POTASAS (100%) ARGENTARIA IV (29,2%) OPV TABACALERA (49,16%) OPV
<b>1999</b>	INDRA (63,30%) OPV REE (31,5%) OPVCSA/AYA (100%) ASTANDER (100%) LM COMPOSITES (50%) ENATCAR (100%) IBERIA (Socios) (40%)
<b>2000</b>	INITEC (100%) CASA (99,28%) COPE (2,4%)
<b>2001</b>	IBERIA (48,51%) OPV (BINTER CANARIAS/BINTER MEDITERRÁNEO) ENCE (51%) CONVERSIÓN ALUMINIO (100%) SANTA BÁRBARA (100%) LARSA (99,2%)/AUSTRAL (Acciones de Interinvest) BABCOCK WILCOX (100%) EXPASA I (7 fincas)
<b>2002</b>	OLCESA (100%) (Acciones de Alycesa) COOSUR (89,36%) (Acciones de Alycesa) EXPASA II (8 fincas) QUÍMICA DEL ESTRONCIO (2%) TRASMEDITERRÁNEA (95,24%)
<b>2003</b>	GRUPO ENA (100%) GRUPO MUSINI (98,07%) (MUSINI S.A./MUSINI VIDA) TURBO 2000 (100% 50% de SEPI y 50% de Sener)

### 3. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La economía española ha cambiado significativamente en el último cuarto de siglo. La producción anual se ha duplicado en términos reales con el consiguiente aumento de la renta media por habitante (86,1% de la media comunitaria en 2002), dentro de un intenso proceso de apertura al exterior que sitúa a la economía española a la cabeza de los países de la Unión Europea en esta característica.

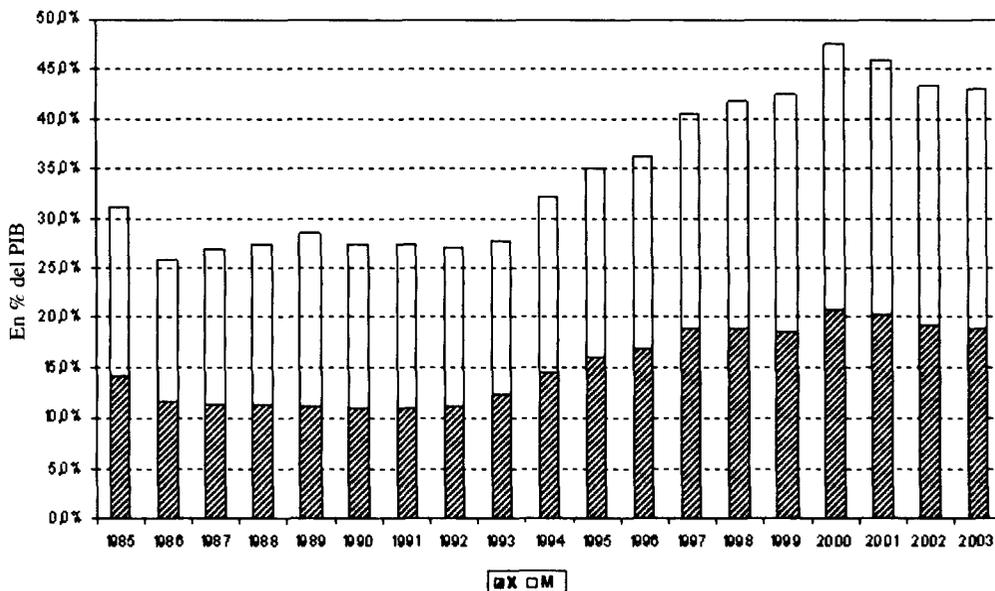
Como se aprecia en la tabla adjunta, la suma de importaciones y exportaciones de bienes y servicios alcanza casi el 60% del PIB nacional habiendo aumentado la participación en veinticinco puntos desde 1980, con casi igual aportación de los productos importados y de las exportaciones realizadas a terceros.

El protagonismo del comercio exterior dentro de las relaciones comerciales españolas es determinante a la hora de analizar la calidad actual de su tejido productivo y sus posibilidades futuras. El abultado saldo negativo en las cuentas con terceros países refleja las deficiencias del tejido productivo español, incapaz de competir con terceros para suministrar los bienes y servicios demandados por la sociedad española. El balance negativo con el exterior en el comercio de bienes es una constante histórica en la economía española, pero causa preocupación su evolución desde 1998, momento desde el cual aumenta sensiblemente la dimensión del saldo negativo (-5,1% del PIB en 2003) aunque el dinamismo de economía se ha desacelerado bastante (el crecimiento del PIB ha pasado del 4,3% anual al 2,4%).

El saldo positivo en el comercio de servicios logrado gracias a las ventajas en el sector turístico, reducen la brecha negativa pero no consigue cerrarla lo suficiente (-1,5% del PIB como saldo de la balanza por bienes y servicios). Un resultado que vuelve a empeorar de manera muy significativa cuando se añaden las transacciones por rentas y transferencias, efecto al que no es ajena la legítima repatriación de rentas realizada por una población emigrante cada vez mayor. La suma de todos los factores finalizan en uno de los saldos negativos con el exterior (bienes, servicios, rentas y transferencias) más elevados de los países desarrollados (el -3% del PIB en 2003 con un crecimiento de la riqueza del 2,4% en el ejercicio).

### Balanza de pagos España. Participación sobre PIB

	Mercancías			Servicios			Bienes y servicios		
	X	M	saldo	X	M	saldo	X	M	saldo
1985	14,2%	16,9%	-2,7%	7,5%	3,2%	4,3%	21,7%	20,0%	1,6%
1990	10,9%	16,6%	-5,7%	5,4%	3,1%	2,3%	16,3%	19,7%	-3,4%
1995	16,0%	19,1%	-3,1%	6,9%	3,8%	3,0%	22,8%	22,9%	-0,1%
2000	20,7%	26,9%	-6,2%	9,6%	5,6%	4,0%	30,1%	31,9%	-1,9%
2003	18,9%	24,1%	-5,1%	9,2%	5,5%	3,7%	28,1%	29,6%	-1,5%
	Rentas			Transferencias			CTA CORRIENTE		
	X	M	saldo	X	M	saldo	X	M	saldo
1985	1,0%	2,0%	-1,1%	1,0%	0,4%	0,6%	23,7%	22,5%	-2,7%
1990	1,5%	2,2%	-0,7%	1,9%	1,0%	0,8%	19,7%	23,0%	-3,2%
1995	2,3%	3,0%	-0,7%	2,1%	1,3%	0,8%	27,3%	27,2%	0,1%
2000	2,7%	4,2%	-1,5%	2,0%	1,8%	0,3%	35,0%	38,4%	-3,4%
2003	2,9%	4,5%	-1,6%	2,1%	2,0%	0,1%	33,1%	36,1%	-3,0%

**Balanza de pagos. Mercancías. España**

La economía española realiza, por tanto, una transferencia de riqueza a terceros países muy por encima de su posición dentro de la economía mundial. Una posición difícilmente sostenible a medio plazo sin incurrir en problemas de crecimiento a medio plazo y, por ende de disminución de empleo.

La evolución de los precios en la economía española también muestra algunos signos preocupantes sobre el grado de competencia existente en el tejido productivo español. La inflación española ha crecido desde 1993 a un ritmo muy superior a la media de la Unión europea (diferencial de 12,2 puntos) con lo que tiene de empeoramiento de la posición de los productos españoles en el área donde se producen las tres cuartas partes de sus intercambios comerciales.

El todavía insuficiente control sobre la inflación reflejado en la comparación con los socios comunitarios puede achacarse, por lo menos en parte, a la falta de competencia de algunos sectores de actividad que permiten a las empresas fijar precios superiores al valor de los bienes y servicios facilitados. Un elemento que podría cuestionar, por lo menos parcialmente, el éxito de la política de privatización, en la doble vertiente de no haber liberalizado los mercados tanto como se preveía como en la ausencia de política sectorial para crear empresas competitivas en otros sectores de actividad.

La presencia del sector público en la economía española aunque ha presentado oscilaciones, ha aumentado en los últimos veinticinco años. El gasto total de las Administraciones Públicas ha crecido 12,7 puntos del PIB en este período (desde el

27% en 1978 a 39,7% del PIB en 2002) permaneciendo todavía en un nivel inferior a la media de los países comunitarios (diferencia de 8,7 puntos del PIB).

En el período más reciente delimitado por 1995-2002 el gasto total de las Administraciones Públicas ha disminuido 5,3 puntos del PIB (desde el 45% al 39,7%). El descenso en el gasto público en relación al PIB ha estado ayudado por el importante crecimiento de la economía española en este período permitiendo gastar cantidades nominales idénticas con un menor esfuerzo medido en relación a la riqueza creada. La caída del gasto sobre el PIB, no obstante, ha estado ayudado también por el menor pago de intereses en concepto de Deuda Pública gracias a la intensa rebaja en los tipos de interés (2,3 puntos del PIB), la inferior dotación en prestaciones por desempleo consecuencia del menor número de personas en paro (0,5 puntos del PIB) y las algunas decisiones de los responsables gubernamentales congelando el salario de los empleados públicos (1 punto del PIB) y recortando el volumen de inversiones en capital fijo (1,4 puntos del PIB).

La actual estructura de gasto público concentra una parte importante del mismo en las prestaciones sociales (enfermedad, invalidez, vejez, supervivencia, familia, desempleo, vivienda y exclusión social) hasta alcanzar el equivalente el 20,1% del PIB, un porcentaje superior al de hace un cuarto de siglo pero todavía inferior a la media de la Unión Europea (6,8 puntos del PIB). La dotación dirigida a pensiones absorbe casi la mitad de este tipo de gasto asumiendo una posición hegemónica en el mismo (9,6% del PIB).

El pago de salarios a empleados públicos no incluidos en la función de prestaciones sociales es el siguiente destino en volumen de pagos y, también destaca el capítulo de gasto público dirigido a inversiones (3,4% del PIB en 2002).

El número de empleados públicos en 2002 era algo superior a dos millones (2.083 miles) con un aumento de 220.000 desde 1997, el 10,5% del total inicial. En este corto período de tiempo se producido una aguda modificación en su estructura consecuencia del desplazamiento de personal desde la Administración General de Estado hacia las Comunidades Autónomas por la descentralización de políticas para construir el Estado de las Autonomías recogido en la Constitución Española.

La sociedad española ha realizado un elevado esfuerzo por construir el Estado del Bienestar en el último cuarto de siglo, no obstante, aunque se ha alcanzado un nivel digno en varias facetas, todavía existe un diferencial con los países europeos más avanzados. Las insuficiencias son especialmente notorias en todas aquellas prestaciones dirigidas a la protección de las unidades familiares: prestaciones económicas por hijo, guarderías, servicios para personas dependientes y vivienda. El segundo empujón para mejorar el Estado del Bienestar debe estar concentrado en este tipo de prestaciones, a la vez que se consolidan las ya existentes.

El breve repaso sobre algunas de las deficiencias en el tejido productivo y la calidad de vida de los ciudadanos permite observar el importante reto que debe afrontar la sociedad española para poder mantener su proceso de convergencia con los países más avanzados de la Unión Europea. Las cifras muestran que a pesar de la privatiza-

ción del sector público empresarial, la presencia de la iniciativa pública española sigue siendo importante con repercusiones muy elevadas sobre la cohesión social y el ritmo de actividad económica. La responsabilidad pública en prestaciones tan importantes para los ciudadanos como pensiones, asistencia sanitaria, servicios sociales, educación y transporte público sigue siendo hegemónica. La presencia del sector privado en la prestación de estos servicios ha aumentado con el paso de los años, pero en líneas generales sigue siendo complementaria a la prestada por la iniciativa pública.

### Resumen Administraciones Públicas. España

En % del PIB	1995	2000	2001	2002	España 2002/1995	Comparación área € 2002
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>38,4</b>	<b>39,5</b>	<b>39,2</b>	<b>39,6</b>	<b>1,2</b>	<b>-6,5</b>
Recursos corrientes	37,0	38,4	38,6	39,1	2,1	-6,5
<i>Impuestos directos</i>	10,1	10,5	10,5	10,9	0,8	-1,3
<i>Impuestos indirectos</i>	10,2	11,7	11,4	11,7	1,5	-1,7
<i>Cotizaciones sociales</i>	13,0	13,3	13,5	13,5	0,5	-2,5
<i>Otros ingresos</i>	3,7	2,9	3,2	3,0	-0,7	-1,0
Recursos de capital	1,4	1,1	0,6	0,5	-0,9	0,0
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>45,0</b>	<b>39,8</b>	<b>39,3</b>	<b>39,7</b>	<b>-5,3</b>	<b>-8,7</b>
Gastos corrientes	38,8	34,9	34,7	34,9	-3,9	-9,4
<i>Remuneración asalariados</i>	11,3	10,4	10,4	10,2	-1,1	-0,1
<i>Prestaciones sociales</i>	13,9	12,3	12,2	12,5	-1,4	-4,5
<i>Intereses</i>	5,2	3,3	3,1	2,9	-2,3	-0,8
<i>Otros gastos</i>	8,4	8,9	9,0	9,3	0,9	-4,0
Gastos de capital	6,2	4,9	4,6	4,8	-1,4	0,7
<i>Formación capital fijo</i>	3,8	3,2	3,2	3,4	-0,4	0,7
<i>Otros empleos de capital</i>	2,4	1,7	1,4	1,4	-1,0	0,0

Fuente: EUROSTAT e Intervención General de la Administración del Estado

Personal AA. PP. en miles	1997	2002	Diferencia En %	Diferencia en miles
Administración General Estado	893	564	-36,8	-329
Comunidades Autónomas	661	1.102	66,7	441
Administración Local	442	548	23,9	106
Universidad	87	89	1	2
<b>Total</b>	<b>2.083</b>	<b>2.303</b>	<b>10,5</b>	<b>220</b>

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas

#### 4. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA TITULARIDAD DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS

La Unión Europea disfruta de uno de los niveles de desarrollo más altos del planeta y, sus ciudadanos aunque con carencias a subsanar para una parte de los mismos, tienen en líneas generales una calidad de vida satisfactoria. El sistema económico vigente es de carácter mixto conviviendo prácticamente a partes iguales, la iniciativa privada y la pública.

Las obligaciones atribuidas al Estado han ido aumentando con el paso del tiempo. Las funciones básicas de seguridad, orden y justicia del estado liberal dominantes en el siglo XIX han dado paso a una presencia activa de la iniciativa pública en la financiación y provisión de múltiples bienes, servicios y en la planificación y ejecución de inversiones. Como resultado de este proceso, las actividades públicas engloban una parte considerable de la actividad económica en la Unión Europea.

En las dos últimas décadas, no obstante, el papel, funciones e implicación del sector público en la gestión económica son un tema constante de debate, acentuado por las reducidas tasas de crecimiento de las economías comunitarias en los últimos años. Una discusión donde puede incidir la ampliación a veinticinco miembros, por la integración de países no sólo menos ricos comparativamente sino con una distribución distinta de funciones entre lo público y lo privado.

Como en cualquier tema objeto de debate hay distintas posturas sobre las ventajas e inconvenientes de la presencia de la iniciativa pública en la economía. La definición general recogida en el Tratado de la Unión Europea de *economía social de mercado en un marco de competencia* no cierra el debate en esta materia. La crítica abarca desde quienes cuestionan su sola presencia hasta quienes ponen en duda la necesidad de una gestión pública de las políticas, pasando por quienes justifican su presencia sólo en alguna de las etapas de aplicación o quienes proponen fórmulas para mejorarla.

Los más radicales sostienen una supremacía del sector privado en la asignación de recursos garantizando con este sistema una mayor eficiencia económica. El cuestionamiento de la titularidad pública de empresas destinadas a la producción de bienes ha alcanzado una posición hegemónica, tal y como demuestra los amplios procesos de privatización acaecidos en territorio comunitario. La experiencia parece dar razón a los defensores de la posición contraria al mantenimiento de monopolios públicos en algunos sectores de actividad (energía, telecomunicaciones y tabacos) o del mantenimiento de algunas empresas públicas ubicadas en sectores maduros sin viabilidad (naval o siderurgia), aunque todavía falta disponer de un análisis detallado de los resultados para calibrar exactamente las ventajas ciertas para el conjunto de la sociedad.

La posición dominante lograda en este terreno no hace extrapolable su posición a otras facetas donde la iniciativa pública mantiene su presencia. La competencia perfecta no es una característica común en la práctica económica cotidiana debido a

la aparición de los denominados *fallos de mercado*<sup>11</sup>. En paralelo, la medida de la satisfacción de las necesidades de personas o territorios, es en la práctica bastante compleja<sup>12</sup>.

Hay una serie de servicios y actividades económicas que reportan grandes o pequeños beneficios a la comunidad, que no es conveniente dejar en manos de una iniciativa privada excesivamente preocupada en maximizar su beneficio a cualquier precio, si lo que se pretende es garantizar su acceso a todos o una mayoría de los ciudadanos. Misiones de interés general como la educación, la sanidad, la protección del medio ambiente, la ordenación equilibrada del territorio, la seguridad en el aprovisionamiento de recursos energéticos o la obligación de satisfacer determinadas actividades sobre partes del territorio no serían comercialmente rentables sin la posibilidad de limitar su acceso a una parte de la población. Consideración extensible al incentivo de sectores de actividad emergentes o la puesta en práctica de una política regional y local adecuada a necesidades específicas de cada territorio.

Los ejemplos del sistema español de pensiones o la asistencia sanitaria son, por otra parte, claros exponentes de la superior eficiencia de la iniciativa pública no sólo utilizando factores de utilidad social sino también los estrictamente financieros. El sistema público de pensiones de reparto es más sólido y menos costoso para pagar pensiones suficientes, asumiendo un menor riesgo que los sistemas privados de capitalización<sup>13</sup>. Su gestión realizada por la Seguridad Social, tiene además un coste inferior a los sistemas privados de capitalización (1% del gasto anual destinado al pago de prestaciones<sup>14</sup> frente al 2,5%<sup>15</sup>) y el grado de satisfacción de la población con el servicio recibido es muy elevado.

La relación calidad-precio una forma coloquial de referirse a la eficiencia, de los servicios prestados por los Servicios Regionales de Salud con carácter universal y coste gratuito bajo el sistema de seguro social, está reconocida como una de las mejores del mundo y, su coste de gestión es muy inferior al de cualquier sistema privado<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> La eficiencia significa ausencia de despilfarro, es decir, la utilización de los recursos de la manera más aceptable posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos. La teoría neoclásica considera que la economía produce eficazmente cuando no puede producir una mayor cantidad de un producto sin dejar de producir menos de otro y la forma de producir las cosas viene determinada por la competencia entre los diferentes productores.

<sup>12</sup> La rentabilidad puede ser financiera, social o mixta recogiendo diferentes perspectivas.

<sup>13</sup> Detalle en *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico*. SERRANO, F.; GARCÍA, M. A.; BRAVO, C. Editorial Ariel (2004)

<sup>14</sup> El resultado es del 0,6% para DÍAZ y MENÉNDEZ, Dolores. «Las pensiones contributivas en España: eficacia y eficiencia». *Papeles de economía* 95 (2003).

<sup>15</sup> En Latinoamérica las comisiones de gestión superan en media el 25% de las aportaciones de los participantes.

<sup>16</sup> Como ejemplo, el sistema sanitario privado de Estados Unidos destina el 25% del total del gasto a la gestión del mismo.

La suma de necesidades individuales y colectivas y de estos fallos en el funcionamiento del mercado, convierte en necesaria la intervención del Estado articulándose una economía mixta donde conviven la iniciativa privada y la pública para mejorar la tasa de crecimiento económico con una distribución más equilibrada de la renta. En suma, se trata de combinar eficiencia y cohesión en un marco de estabilidad económica estableciendo una relación directa y estrecha entre ambos.

En esta línea, existe un amplio consenso en considerar necesario un sistema productivo apoyado en el valor añadido de los bienes y servicios funcionando en un marco de estabilidad económica, gracias a sumar unas cuentas públicas saneadas a las ventajas de disponer de un mercado integrado con libre circulación de mercancías y factores productivos donde se utiliza una sola moneda. Un equilibrio en las cuentas públicas alcanzable por otra parte, con distintas combinaciones de ingresos y gastos públicos.

Para avanzar en un modelo de estas características la iniciativa pública debe pivotar alrededor de cuatro ejes de actuación:

1. Las tradicionales funciones de justicia, policía y defensa nacional.
2. Las inversiones en infraestructuras físicas y tecnológicas.
3. La garantía de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos mediante la educación y la orientación en los servicios de empleo.
4. El suministro de prestaciones sociales que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, con especial protagonismo en las personas en situación menos favorecida.

Una conclusión básica a la vista de tan amplio elenco de tareas, por otra parte muy apoyadas por la opinión pública, es la necesidad de disponer de los ingresos suficientes para desarrollarlas. Un principio de suficiencia al que se debe añadir la equidad en la distribución de los esfuerzos, si el modelo se construye desde una perspectiva progresista. Condiciones ambas últimamente cuestionadas en España al abrigo de una moda sin sustento empírico que pregonaba una excesiva presión fiscal comparada, cuando en realidad es inferior en más de seis puntos del PIB a la media de los países comunitarios.

Concluir en la necesidad de disponer de una presencia significativa de iniciativa pública dentro de la economía no implica asumir de forma acrítica cualquier forma de funcionamiento. De igual forma que las críticas vertidas sobre el sector público en demasiadas ocasiones están cargadas de elementos teóricos no constatados empíricamente, también conviene advertir sobre la diferencia entre la defensa de los objetivos de cohesión social y el uso de este noble fin para justificar determinados comportamientos que, en última instancia, sólo defienden clientelismos o burocracias excesivas.

La mejora de la eficiencia es un objetivo exigible a cualquier administración, ya sea pública o privada<sup>17</sup>. La eficiencia en el sector público es obligada en la asigna-

---

<sup>17</sup> El objetivo de eficiencia está recogido en el artículo 31.2 de la Constitución Española: *El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

ción de los programas objeto de las políticas de gasto, en el uso eficiente de los recursos previamente asignados (conseguir más con menos), y también es extensible al capítulo de la obtención de ingresos limitando el fraude fiscal. Bajo este criterio, la discusión sobre el papel de la iniciativa pública en las distintas etapas de aplicación de los servicios públicos debe ser continua para mejorar la eficiencia y adecuarse a las necesidades de los ciudadanos. El debate debe abordarse sin prejuicios pero disponiendo de la mayor información, con seriedad en el análisis y, si es posible buscando un amplio consenso en la toma de decisiones.

Desde algunas opiniones, el Estado no está obligado a gestionar directamente la actividad, no debe proveer siempre directamente la prestación sino concentrar su tarea en establecer el marco y los instrumentos que permitan garantizar la prestación del servicio de acuerdo con los parámetros elegidos por la Administración. Es ésta última quien elige el contenido, el precio, la extensión, la calidad o frecuencia de la prestación facilitada a los ciudadanos pero no siempre debe realizar el servicio directamente.

La experiencia apunta hacia la posibilidad de combinar diferentes grados de presencia pública en la puesta en práctica de los distintos servicios y prestaciones públicas, siempre y cuando se definan claramente los objetivos a conseguir y las fórmulas de medición de su cumplimiento. Los ejemplos mencionados sobre pensiones y asistencia sanitaria demuestran los buenos resultados obtenidos con las actuales fórmulas. La enseñanza muestra algunas diferencias en la línea de poder compartir con la iniciativa privada la provisión del servicio siempre y cuando se garantice la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos<sup>18</sup>. La misma reflexión puede ser extensible al desarrollo de unos servicios de atención a las personas dependientes en este momento inexistentes, donde la iniciativa privada podría jugar un papel en la provisión de algunos servicios (atención en domicilio para limpieza, cuidado o suministro de comidas). Distintos modelos de gestión de los transportes muestran resultados similares con métodos de gestión y organizativos diferentes.

La financiación de las obras de infraestructura ha sido también objeto de atención en los últimos años. La necesidad de hacer frente a insuficiencias en esta materia fundamental para el crecimiento económico de un país en un contexto de saneamiento de las cuentas públicas ayudó a la aparición de fórmulas novedosas para resolver el problema. Una de las mismas era trasladar a la iniciativa privada la financiación de determinadas obras, en especial las de transporte por carretera, permitiéndoles su explotación posterior mediante la aplicación de un peaje por su uso. Esta fórmula avalada por algunos teóricos como la adecuada para no penalizar a los ciudadanos que no las utilizan, tiene una base muy frágil porque siguiendo su razonamiento sería necesario privatizar todos aquellos servicios públicos no utilizados por todos y cada uno de los ciudadanos. Una posición alternativa estaba basada en la

---

<sup>18</sup> El fenómeno de la inmigración ha creado una nueva situación que permite ver las dificultades para mantener una verdadera igualdad de oportunidades al asumir las escuelas públicas toda la carga adicional de poner al día a niños con un nivel escolar inferior al normal a los chicos de su misma edad presentes en el colegio, mientras las privadas la evitan utilizando distintos subterfugios.

aplicación de fórmulas de financiación imaginativas (modelo alemán, peaje en la sombra...) que en definitiva no implican sino un diferimiento del pago, eludiendo la restricción presupuestaria vigente en un determinado momento, lo que en definitiva no es más que un falseamiento de las cuentas públicas acompañada de una pérdida de control democrático sobre los procesos de definición y ejecución de los proyectos.

Esta perspectiva permite introducir modificaciones en las fórmulas de funcionamiento buscando mejoras en su puesta en práctica. En este sentido, la consolidación de un modelo burocrático tradicional, excesivamente jerarquizado, centralizado y rígido limita la introducción de incentivos para mejorar la eficiencia tanto en la producción como en el consumo, explicando para algunos autores y organizaciones la necesidad de incluir en los diseños organizativos públicos algunas de las características de los mercados: competencia, uso de señales de precio, toma descentralizada y dispersa de decisiones e incentivos monetarios<sup>19</sup>.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia de la iniciativa pública algunos países están trabajando en cuatro líneas de actuación: elevar la productividad y la eficiencia, aumentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación a las demandas ciudadanas, mejorar el control del gasto público y modernizar la relaciones de control y rendición de cuentas. Este último objetivo permite una curiosa reflexión en el caso español. La presentación de los Presupuestos de cualquier administración (Estado y Seguridad Social, Comunidad Autónoma o Local) despierta un gran interés a nivel político, social y mediático hasta el punto de considerarlo, con razón, el debate de la ley por excelencia dentro de los cursos parlamentarios. Sin embargo, poco o nada interés despierta, salvo para personas raras, la liquidación de las cuentas públicas que han sido la plasmación en la práctica de las decisiones adoptadas inicialmente. Difícilmente se pueden obtener conclusiones sobre el grado de eficiencia de las iniciativas adoptadas manteniendo esta conducta indiferente a su puesta en práctica.

En el caso español, los tradicionales principios atribuidos a los servicios públicos de universalidad en el acceso dentro de un territorio delimitado, de igualdad, continuidad y calidad en la prestación<sup>20</sup> se ven ampliados gracias al desarrollo del Estado de las Autonomías con un principio adicional: la heterogeneidad.

La profunda descentralización política y administrativa en la definición y provisión de un buen número de políticas, acompañada de un elevado grado de autonomía financiera, ha creado un nuevo y más complejo marco de análisis para los servicios y prestaciones públicas. La normativa actual mantiene una estructura estatal para las prestaciones integradas en la Seguridad Social al fijar el principio de caja única (pensiones, prestaciones por hijo a cargo, incapacidad temporal, maternidad y prestaciones por desempleo) pero a la vez, abre la posibilidad de establecer distintos tipos o niveles de servicios y prestaciones públicas en el resto de las materias financiadas, ya

---

<sup>19</sup> La definición corresponde a la OCDE (1993) y se dispone de un análisis detallado muy interesante de las distintas posibilidades en el artículo citado en la nota anterior.

<sup>20</sup> Explicación detallada en MALARET I GARCÍA, Elisenda (reseña en bibliografía)

sea por una mejor gestión de los recursos asignados en el modelo de financiación autonómico como por la elevación de los impuestos propios de los gobiernos autonómicos. De ser así, los principios de universalidad y equidad podrían ser cuestionados desde algunos ámbitos. En la práctica, la equidad se cumpliría siempre y cuando el mayor nivel de servicios estuviera avalado por la exigencia de un superior esfuerzo a los ciudadanos o por una mejora en su gestión, sin embargo, este planteamiento también abriría paso a críticas desde aquellas personas que establecen el estado español como territorio único donde asegurar el principio de universalidad.

Los planteamientos vertidos en este artículo permiten compartir una conclusión ya expresada por algunos autores: la crisis del Estado del Bienestar es más una crisis del modelo tradicional de gestión pública que un cambio en las prioridades de la intervención del gobierno en la economía<sup>21</sup>. Esta percepción obliga al seguimiento y evaluación continua de las formas de actuación para adecuarlas a las necesidades de los ciudadanos y ajustarse, conociendo todos los conflictos asociados a la distribución de renta, a las posibilidades económicas de la sociedad. El trabajo en este terreno está lejos de ser satisfactorio al estar entorpecido en demasiadas ocasiones por prejuicios ideológicos o simple corporativismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA. «La política de competencia en Europa y el ciudadano». [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (2004).
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel y MARTÍNEZ-MURILLO, José Manuel. «Privatización y eficiencia ¿es irrelevante la titularidad?» *Economistas* nº 63 (1995).
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel y ONRRUBIA FERNÁNDEZ, J. «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos». *Papeles de Economía* 95 (2003).
- MALARET i GARCÍA, Elisenda. «Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto». *Revista de Administración Pública*. Número 145 (1998).
- MARTÍN URRIZA, Carlos. «Las privatizaciones en la estrategia de convergencia con Europa 1985-1995». *Boletín de ICE* nº 2511 (1996).
- MORETA SANTAMARÍA, Antonio. *Participación sindical en los procesos de privatización* (2003).
- SERRANO, Felipe, GARCÍA Miguel Angel y BRAVO, Carlos. *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde una visión económica*. Editorial Ariel (2004).
- VERGES, Joaquín. «Balance de las políticas de privatización de empresas públicas en España». *Economía Industrial* nº 330 (1999).

<sup>21</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO y ONRRUBIA FERNÁNDEZ en «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos» en *Papeles de Economía* 95 (2003).