

PRIMERA PARTE
ANÁLISIS ECONÓMICO

CAPÍTULO II

¿QUÉ ES LA PRIVATIZACIÓN?

El recurso al sector privado para la realización de funciones que estaban siendo realizadas previamente por el sector público ha ido ganando espacios durante la segunda mitad del siglo xx. Es cierto que los años centrales del pasado siglo han sido caracterizados como los del consenso regulador: estaba muy extendida la visión de la bondad de la intervención pública en la economía, guiada por la persecución del interés general. Aun así, ya en los inicios de la década de los sesenta comenzaba a darse la percepción de la existencia de un cambio profundo en la forma de operar de los gobiernos. Según la temprana apreciación de HEYMAN (1961), se había introducido una tendencia hacia el gobierno mediante contratos.

En este capítulo nos ocupamos de precisar y clarificar algunas cuestiones relacionadas con la privatización, cuya comprensión es necesaria para el seguimiento adecuado del resto de los capítulos. En primer lugar, se sitúa la aparición del concepto privatización —en su sentido contemporáneo— en la literatura académica. Después se discuten dos aspectos conceptuales de interés básico: uno sustantivo —qué es la privatización— y otro instrumental —cómo se privatiza—. La siguiente sección revisa y discute algunas de las confusiones y malentendidos más frecuentes y generalizados sobre la privatización. Por último, se presentan y explican los conceptos de provisión, producción y financiación de un servicio público. De hecho, la comprensión de la diferencia entre estos tres conceptos, y especialmente entre provisión y producción, es necesaria para comprender la sustancia de la privatización local, pues ésta se basa precisamente en la separación de ambos conceptos.

1. ¿CUÁNDO APARECE LA PRIVATIZACIÓN?

¿Cuándo es introducido el término privatización en la literatura académica, económica y de política pública? SAVAS (1987, 12) sitúa su aparición a finales de la década de los sesenta, y lo atribuye a Peter DRUCKER. En *The Age of Discontinuity*, DRUCKER (1969, 229) parte de un diagnóstico negativo sobre las capacidades gerenciales del sector público: «*El gobierno es un gerente mediocre... No tiene otra opción que ser “burocrático”*». De ahí que, para DRUCKER (1969, 234), sea conveniente adoptar una «*política sistemática de usar a las instituciones no gubernamentales de la sociedad para la “ejecución” práctica... Este tipo de política puede ser llamado “reprivatización”*». El uso del término reprivatización no es casual. Lo que DRUCKER propone es devolver al sector privado responsabilidades ejecutivas que ya habían sido privadas antes de ser asumidas por el sector público en el proceso de nacionalización/municipalización iniciado desde finales del siglo XIX. El inicio del uso literal del término “privatización”, recortando el “reprivatización” introducido por DRUCKER, se atribuye al texto *Cut local taxes without reducing essential services*, publicado en 1976 por Robert POOLE, miembro de la Reason Foundation, una fundación estadounidense muy favorable a la privatización (SAVAS, 1987, 12).

Atribuir a DRUCKER la introducción del término *privatización* en la literatura académica se ha convertido en un lugar común. Lo hace DONAHUE (1989, 4) en el libro estadounidense sobre privatización con mayor impacto en la literatura. También las obras recientes más influyentes: HODGE (2000, 13), SAVAS (2000, 15), JOHNSON y WALZER (2000, 3), GREENE (2002, 27) y MEGGINSON (2005, 15). Pero esta historia unánime sobre la aparición del término *privatización* no es correcta¹. En 1966, tres años antes de la aparición del trabajo de DRUCKER, Detler F. VAGTS publicó un artículo en *Harvard Law Review* en el que analizaba la política de reformas corporativas en Alemania, y señalaba, entre otros logros positivos de esta política, que «*...ha desnacionalizado varias grandes empresas —trabajos de Volkswagen—, ...La privatización de Volkswagen implicó a alrededor de 1.500.000 suscriptores, mientras que el número de accionistas en Alemania antes de ese momento se estimaba tan sólo entre 500.000 y 600.000*» (VAGTS, 1966, 27).

Ciertamente, la experiencia alemana con la privatización es pionera, y la venta de una parte mayoritaria del capital social de Volkswagen es considerada como el primer gran ejemplo contemporáneo de operación

¹ No conozco ningún trabajo en la literatura hasta ahora que haya puesto de manifiesto este error. Un análisis detallado sobre el uso del término “privatización” puede encontrarse en BEL (2006a).

privatizadora. Y es precisamente el análisis de la economía alemana el que suministró los primeros trabajos que, a comienzos de la década de los cuarenta, incorporaron de forma literal el concepto de privatización —en su sentido contemporáneo— a la literatura económica². En 1941 apareció publicado el libro de Maxine SWEEZY *The Structure of the Nazi Economy*. SWEEZY analiza la política económica nazi y, entre los diferentes asuntos tratados, atribuye un papel central a la relación entre poder político y negocios privados. Es precisamente al analizar esta relación cuando SWEEZY emplea el término *reprivatización*, en lo que es probable que sea el primer uso del término en inglés en el campo de las ciencias sociales³.

De acuerdo con SWEEZY, los grandes industriales apoyaron el acceso de Hitler al poder y su política económica, y «*Como recompensa por el apoyo del mundo de los negocios, los nazis dieron evidencia cumplida de su buena voluntad devolviendo al capitalismo privado varios monopolios poseídos o controlados por el Estado*» (SWEEZY, 1941, p. 27). Esto implicó un programa a gran escala mediante el cual «*el gobierno transfirió la propiedad a manos privadas*» (1941, p. 28). Uno de los principales objetivos de esta política fue estimular la propensión al ahorro, dado que una economía de Guerra (como era calificada la política económica de Alemania ya en la segunda mitad de los treinta) exigía un bajo nivel de consumo privado. En este sentido, se pensaba que para lograr niveles altos de ahorro se debía generar desigualdad de ingreso, y ésta aumentaría con la desigualdad de la riqueza. Esto, de acuerdo con SWEEZY (1941, p. 28), «*fue asegurado mediante la “reprivatización” ...La implicación práctica de la transferencia de empresas públicas al sector privado fue que la clase capitalista continuase sirviendo como buque insignia de la acumulación de renta. Además, los beneficios generados por el retorno a manos privadas han ayudado a la consolidación del partido nazi en el poder*».

Un año después, en diciembre de 1942, aparecía en la revista británica *The Economic Journal* el artículo “The German War Economy-VII”, en el que Hans SINGER explica que la política económica en la Alemania

² Al menos, entre las revistas académicas anglosajonas de mayor relevancia. Existe un precedente del uso del concepto privatización en el trabajo de COOPER (1937, 579) en *Michigan Law Review*. Pero COOPER usa el concepto en un sentido más administrativo («apropiación privada de empleos en la administración») que económico. Según mi conocimiento, ningún trabajo de la literatura que analiza la privatización se ha hecho eco hasta ahora de la introducción del concepto privatización en los artículos mencionados.

³ Es muy probable que SWEEZY haya tomado esta palabra del alemán. SWEEZY empleó una gran variedad de fuentes documentales alemanas, en las que el término *privatisierung* quizás fuese común. Esto podría explicar que SWEEZY lo incorporase en su propio trabajo. El origen alemán del uso de *privatización* en inglés parece indudable de acuerdo con la forma en que *reprivatization* aparece en *The Economist* a mediados de la década de los treinta (BEL, 2006a).

nazi era defendida con el argumento de que impulsaba la libertad económica, y un componente de esta política era «...la “reprivatización”, fábricas y maquinaria que hasta entonces sólo habían sido alquiladas a empresarios privados son ahora vendidas a los mismos» (SINGER, 1942, 377).

Casi contemporáneo es el artículo de Sydney MERLIN «Trends in German economic control since 1933», publicado en la revista *Quarterly Journal of Economics* en febrero de 1943. En este artículo, MERLIN analiza la intervención del Partido Nacionalsocialista en las estructuras productivas alemanas, y concluye que «el partido, además, facilita la acumulación de fortunas privadas e imperios industriales por sus principales líderes y colaboradores a través de la “privatización” y otras medidas, intensificando con ello la centralización de los asuntos económicos y del gobierno en un grupo cada vez más estrecho que, a todos los efectos prácticos, puede denominarse la elite nacional socialista» (MERLIN, 1943, 207). Sin duda, la discusión acerca de los efectos de la privatización sobre la concentración del poder económico y sobre las relaciones entre política y negocios no es nueva y merece investigación adicional. Aunque lo que interesa aquí ahora es dejar constancia de que la aparición del concepto privatización en la literatura económica es bastante anterior a lo que se acostumbra a considerar.

2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PRIVATIZACIÓN?

En 1961 apareció la primera definición del término privatización en un diccionario de inglés⁴: «Transformar el estatus de (un negocio o un sector) desde el control o propiedad pública a la privada». Si bien esta definición es muy concisa, el significado atribuido al concepto privatización por algunos analistas fue más amplio inicialmente. Sobre todo, en el caso de aquellos que tenían una aproximación más ideológica a la privatización. En realidad, más que un tipo de política, para ellos la privatización era un programa político general que perseguía la reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad.

La muestra más ilustrativa de este tipo de aproximación se puede encontrar en el trabajo de Madsen PIRIE (1985), presidente del Instituto Adam Smith de Londres y ferviente partidario del proceso de privatización impulsado por Margaret Thatcher en el Reino Unido desde inicios de la década de los ochenta. El texto de PIRIE ofrecía más de veinte definiciones distintas para la actividad de privatización, que se pueden organizar en dife-

⁴ En el original: «to alter the status of (a business or industry) from public to private control or ownership». (*Webster's Third New International Dictionary*, Chicago, Merriam-Webster, 1961, p. 1805). De forma equivocada, en la literatura (e.g. SAVAS, 1987) se sitúa la introducción del término en 1983, en el *Webster's New Collegiate Dictionary*, 9.ª ed.

rentes grupos⁵: 1) la desnacionalización de empresas, tanto si es total como parcial, y ya sea mediante venta, mediante entrega gratuita⁶ o mediante liquidación de la empresa; 2) la privatización de la producción de servicios públicos mediante contratos externos o franquicias; 3) el abandono de servicios o áreas de actividad; 4) la desregulación, mediante la supresión de intervenciones públicas que restringen la libertad de mercado; y 5) la privatización de la financiación de servicios —pago por usuario— que antes eran suministrados sin carga para el usuario.

En la segunda mitad de los ochenta la privatización deja de estar limitada a las experiencias chilena y británica, y se extiende a países como Francia, España u Holanda. Pero el entusiasmo ideológico en estas nuevas experiencias era mucho menor, y la aproximación a esta política era mucho más pragmática. Además, las consecuencias de la privatización acelerada de grandes monopolios británicos como el del gas y el de la telefonía —a mediados de los ochenta— habían puesto de manifiesto, por ejemplo, que la privatización podía muy bien originar monopolios privados en lugar de competencia. De ahí que no se podía sostener la confusión entre políticas que se aplican en planos diferentes, como la privatización y la liberalización. Por tanto, caracterizaciones de la privatización tan amplias y polivalentes como la propuesta por PIRIE (1985) parecían exigir demasiado.

En el ámbito académico la privatización suscitaba un interés creciente, y varias revistas le dedicaron números monográficos en la segunda mitad de esa década⁷. Sin duda, se produce una progresiva delimitación del concepto. El cuadro 2.1 ofrece una selección —no exhaustiva— de trabajos sobre la privatización en este período que han tenido un impacto significativo en la literatura. Los cinco de la mitad superior son libros o capítulos de libro, mientras que los cinco de la mitad inferior son artículos de revista académica. Algunas definiciones, como las de SAVAS (1987) y DONAHUE (1989)⁸, son un tanto amplias y genéricas. Pero la mayoría de acepciones ofrecen aproximaciones concretas y espe-

⁵ Ver la interesante tipología establecida por HODGE (2000, cuadro 2.1) sobre la definición de actividades privatizadoras a partir de los trabajos de HEALD (1984) y PIRIE (1985).

⁶ La noción de entrega gratuita de una empresa estatal parece extraña en nuestro contexto. No obstante, fue uno de los métodos de privatización más aplicado en los procesos de transición de las economías del centro y este de Europa desde el sistema de planificación central a la economía de mercado.

⁷ Por ejemplo: *Fiscal Studies* [5(1), 1984], *Philippine Economic Journal* [25(1/2), 1986], *Annals of Public and Cooperative Economy* [5(2), 1986], *Journal of Policy Analysis and Management* [6(4), 1987], *Lloyds Bank Annual Reviews* [1(1), 1988] y *World Development* [17(5), 1989]. A su vez, se dedican a la privatización sesiones en el I y II Congreso de la Asociación Europea de Economía (1986 y 1987), que aparecen publicadas en sendos números de *European Economic Review* [31(1/2), 1987 y 32(2/3), 1988].

⁸ El propio DONAHUE (1989, 6) explica que una fuente principal de confusión era la diferencia entre privatización en los Estados Unidos y privatización en la mayor parte del resto del mundo, donde había sido básicamente una cuestión de venta de activos públicos.

cíficas al concepto de privatización, centradas en la transferencia de actividad productiva desde el sector público al sector privado.

CUADRO 2.1
ACEPCIONES DE LA PRIVATIZACIÓN EN LA SEGUNDA
MITAD DE LOS OCHENTA

<i>Autores</i>	<i>Año</i>	<i>Editorial/Revista</i>	<i>Acepción de privatización</i>
Emanuel Savas	1987	Chatham House Publishers	Acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar el papel del sector privado, en una actividad o en la propiedad de activos (p. 3).
Steve Hanke	1987	Institute for Contemporary Studies	Contratación o venta al sector privado de funciones o empresas de propiedad pública o controladas por el gobierno (prefacio).
John Vickers y George Yarrow	1988	MIT Press	Transferencia desde el sector público al sector privado de los derechos a los beneficios residuales derivados de la operación de una empresa (p. 7).
John Donahue	1989	Basic Books	Práctica de delegar responsabilidades públicas en el sector privado (p. 3).
Paul Starr	1989	Princeton University Press	Cambio desde lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios (p. 22).
John Kay y David Thompson	1986	<i>Economic Journal</i>	Venta de activos de propiedad pública, introducción del sector privado en áreas reservadas a monopolios públicos y la contratación externa o franquicia a empresas privadas de la producción de bienes y servicios financiados por el Estado (p. 18).
Simon Domberger, Shirley Meadowcroft y David Thompson	1986	<i>Fiscal Studies</i>	La privatización implica la transferencia al sector privado de actividad desempeñada antes por la administración (p. 70).
Dieter Bös	1987	<i>European Economic Review</i>	Venta de activos públicos (p. 352).
David Sappington y Joseph Stiglitz	1987	<i>Journal of Policy Analysis and Management</i>	Transferencia del desempeño de actividades productivas desde el sector público al sector privado (p. 567).
Anthony Boardman y Aidan Vining	1989	<i>Journal of Law and Economics</i>	Transferencia de activos del sector público al sector privado (p. 26).

Desde la década de los noventa es habitual la acepción del concepto privatización como venta de empresas públicas al sector privado y contratación externa de servicios públicos a empresas privadas (BISHOP, KAY y MAYER, 1994, 1)⁹. Éste es el tipo de concepción generalmente empleada en los trabajos teóricos posteriores que han tenido un mayor impacto en la literatura¹⁰ y también el que se sigue en esta investigación.

3. ¿CÓMO SE PRIVATIZA?

La privatización puede efectuarse mediante la venta de activos en manos del sector público o mediante la asignación (delegación) al sector privado de la producción de servicios que antes eran producidos directamente por el sector público. Las fórmulas que pueden emplearse son variadas y tienen características y efectos diferentes:

1) *Venta de empresas públicas*. El gobierno transfiere a agentes privados la propiedad de una empresa pública, sus activos y también el control de sus estrategias y operaciones. La privatización puede efectuarse mediante la transferencia de la propiedad por medio de una única operación, tras la cual el Estado¹¹ abandona el control de la empresa. También puede realizarse mediante ventas parciales sin abandono inmediato del control por parte del Estado, cuando estas ventas parciales forman parte de una estrategia explícita y anunciada de transferencia total de la empresa al sector privado. Éste fue el caso de la venta parcial de Endesa (26 por 100) en 1997 o de Iberia (40 por 100) en 1999. Ambas compañías fueron privatizadas poco después de las respectivas ventas parciales: Endesa en 1998 e Iberia en 2001¹².

⁹ Incluso PIRIE, que había propuesto tan amplia acepción de la privatización en 1985, suscribe la acepción restringida en 1993 en su voz "Privatization", en *The Concise Encyclopedia of Economics* (D. R. HENDERSON, ed.): «Privatización es el proceso mediante el cual la producción de bienes y servicios es retirada del sector gubernamental de la economía» (<http://econlib.org/library/Enc/Privatization.html>).

¹⁰ Entre los que destacan PEROTTI (1995), BOYCKO, SHLEIFER y VISHNY (1996), HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) y BIAIS y PEROTTI (2002).

¹¹ "Estado" significa aquí el conjunto de las administraciones públicas, y no sólo la central. La propiedad de empresas públicas en España ha estado usualmente en el nivel central de gobierno, por lo que también es habitual usar en tal sentido la expresión Estado, cuando se analiza el proceso de venta de empresas públicas. Pero conviene recordar que existen empresas de propiedad pública y de ámbito regional y local, aunque este tipo de empresas no hayan tenido un papel central en el proceso de privatización. También hay que recordar que en países de fuerte tradición federal como EEUU y Argentina, empresas relevantes en los procesos de privatización —sobre todo en el sector de la energía eléctrica— eran de titularidad regional y en ocasiones incluso local. Por último, procede tener en cuenta que todas las administraciones públicas forman parte del Estado.

¹² En BEL y COSTAS (2001) y en BEL (2002a) se revisa con detalle y se analiza el proceso de privatización de empresas públicas en España.

La venta de empresas públicas puede realizarse mediante diferentes técnicas:

a) *Venta mediante oferta pública (OPV)*. El gobierno realiza una oferta pública y abierta de acciones de la empresa. Las acciones son ya negociadas en el mercado de valores (oferta secundaria) o comenzarán a ser negociadas a través del mismo proceso (oferta inicial). Es la técnica que se ha empleado más habitualmente para la venta de empresas públicas grandes (por ejemplo, de infraestructuras de red como telecomunicaciones y energía, o grandes bancos), cuando se perseguía dispersar la propiedad de la empresa, y en economías con mercados de capitales desarrollados y estables (países desarrollados). La primera gran operación de este tipo fue la realizada por el gobierno británico con la primera venta parcial de British Telecom en 1984, que fue seguida en 1986 por la segunda operación, que comportó la privatización total de la empresa. La OPV ha sido la técnica empleada para privatizar todas las grandes empresas públicas españolas: Telefónica, Endesa, Repsol, Argentaria, Aceralía o Iberia.

b) *Venta de empresas mediante adjudicación directa*. El gobierno llega a un acuerdo con una empresa privada o un grupo de inversores, y vende la empresa sin seguir un procedimiento abierto y público de adjudicación. Es la técnica a la que se ha recurrido en mayor medida cuando se trataba de privatizar empresas de tipo pequeño o mediano, cuya supervivencia requería un socio industrial. En estos casos los procesos abiertos de venta, mucho más costosos, podrían no ser óptimos. Sin embargo, la adjudicación directa es la técnica menos transparente y más sujeta a la discrecionalidad del gobierno. Por tanto, es la menos recomendable con carácter general. El ejemplo más relevante de privatización por este procedimiento fue la venta de Seat a Volkswagen en 1985.

c) *Venta de empresas mediante subasta*. Esta técnica supone la convocatoria de un concurso abierto para la adquisición de —generalmente— la totalidad de la empresa, concurso al cual concurren inversores industriales y financieros. Es más transparente que la adjudicación directa, está menos sujeto a la discrecionalidad del gobierno y suele reportar mayores ingresos a la hacienda pública. Ha tenido un uso muy escaso en España, pues las primeras ventas de empresa por subasta competitiva se produjeron en 1998, con Comee, del sector energía, y Serausa, de la distribución. Aunque empleada en algunas ocasiones en los últimos años, esta fórmula ha continuado siendo menos frecuente que la adjudicación directa.

2) *Distribución gratuita de empresas entre la población*. Se denomina también privatización mediante vales (*voucher privatization*). La

propiedad de la empresa se reparte en títulos (vales) y es distribuida de forma gratuita entre la población. A partir del reparto de las acciones los nuevos propietarios pueden comerciar con las mismas. Este tipo de fórmula fue usada con frecuencia en algunos países del centro y este de Europa en el marco de sus procesos de transición desde economías centralmente planificadas a economías de mercado, dada la ausencia de mercados financieros modernos y de capital acumulado en el propio país¹³. No ha sido usado en las economías modernas, ni tampoco en aquellas de tipo menos desarrollado que tenían, no obstante, instituciones de mercado consolidadas.

3) *Contrato de servicios*. Con la contratación externa se contratan servicios públicos a empresas externas (privadas o públicas). El contrato acostumbra a especificar con cierto detalle el precio y cuestiones relativas a la cantidad y calidad del servicio. La administración financia el servicio por medio de su presupuesto, y paga directamente a los contratistas con los que ha contratado la producción. Ésta es la fórmula usada con más frecuencia para la privatización de servicios locales. En este ámbito, el servicio de recogida y transporte de residuos sólidos domiciliarios es un caso claro y relevante de contratación externa, pues es muy habitual que este servicio sea financiado directamente por los presupuestos municipales¹⁴. Otros ejemplos habituales en que la privatización se realiza mediante el contrato externo son los de la limpieza de instalaciones municipales, la limpieza viaria, el mantenimiento de espacios verdes y de jardines o el mantenimiento de equipamientos y vehículos municipales. Fuera del ámbito de los servicios locales, podemos encontrar buenos ejemplos en la elaboración del catastro urbano o la elaboración del padrón de habitantes.

4) *Acuerdo de concesión (o franquicia)*: La concesión o franquicia es la autorización a organizaciones privadas para que produzcan un servicio en una determinada área geográfica. La concesión acostumbra a tener carácter exclusivo¹⁵, por lo que se otorga el monopolio de la actividad en el ámbito territorial para el que la concesión es otorgada. Es habitual que la administración concedente regule el nivel y la calidad del servicio, e incluso el precio, pero los usuarios pagan el

¹³ BOYCKO, SHLEIFER y VISHNY (1994) contiene un buen análisis de esta técnica de privatización.

¹⁴ En España la mayoría de municipios, aunque no todos, establecen tasas a los usuarios (generalmente asociadas a los inmuebles) mediante las que obtienen un ingreso que puede cubrir parcial o totalmente el coste del servicio. Es oportuno conocer que existen otros casos, como el de Estados Unidos, donde puede darse que las empresas contratadas para el servicio de residuos sólidos sean las que cobran a los usuarios por el mismo. En este último caso, se trata en realidad de una concesión o acuerdo de franquicia.

¹⁵ Aunque también puede no ser exclusiva, con lo que los poseedores de franquicias pueden competir entre ellos. Es el caso, por ejemplo, del sector del taxi.

servicio directamente a la empresa concesionaria que lo produce. En el ámbito de los servicios locales, el servicio de distribución de agua es un caso claro y relevante de concesión. Cada vez es más frecuente que este servicio sea financiado mediante precios que —aunque sujetos a regulación estricta de la administración— son cobrados por las propias empresas productoras del servicio. Otros ejemplos habituales en que la privatización se realiza mediante el recurso a esta fórmula son los de los servicios funerarios y el transporte urbano colectivo. Fuera del ámbito de los servicios locales un buen ejemplo es el de las autopistas financiadas con peaje directo. El principal problema que plantea esta fórmula es su limitación a servicios en que el receptor se identifica con facilidad, ya que el productor ha de cobrarle directamente.

El contrato y la concesión o franquicia de servicios públicos han sido las fórmulas usadas habitualmente para la reforma organizativa en la producción de los servicios locales, en un marco en que la administración ha continuado desempeñando el papel de proveedora del servicio y, por tanto, de responsable de su oferta. Esto ha dado relevancia a factores como la regulación de las condiciones de la producción del servicio —tanto en términos de calidad y cantidad de servicios, como de financiación— y la regulación de los acuerdos contractuales entre la administración y empresas productoras. La única diferencia relevante entre el contrato de servicios y la concesión es quién paga: la administración paga directamente a la empresa contratada, y el usuario del servicio paga directamente a la empresa concesionaria. Por tanto, podemos denominar contratación externa a ambas fórmulas indistintamente, dada su similitud por lo que se refiere a las características económicas que resultan más relevantes.

4. ALGUNAS CONFUSIONES QUE CONVIENE TENER EN CUENTA

Es frecuente encontrar simplificaciones y confusiones sobre la privatización en los comentarios mediáticos, las discusiones políticas y, en algunas ocasiones, también en los análisis profesionales y académicos. A continuación se revisan algunas de estas confusiones.

A) **¿Es toda venta de acciones públicas una privatización?**

En algunas ocasiones se producen ventas parciales de empresas públicas por parte de los gobiernos que no implican el abandono del control de la empresa por parte del Estado en su calidad de propieta-

rio, ni a corto plazo ni en una perspectiva más larga. Por tanto, éstas no son operaciones de privatización en sentido estricto. Son los casos de las ventas de un 6 por 100 de Telefónica en 1987, un 20 por 100 de Endesa en 1988 y un 30 por 100 de Repsol en 1989. Estas operaciones tuvieron objetivos relacionados con la presencia de las empresas en el mercado de valores y con la obtención de financiación privada para nuevas inversiones. Pero no estaba en perspectiva su privatización total¹⁶. Es también el caso de la venta parcial de Retevisión en 1998, pues el Estado aún retiene un paquete accionario que le otorga el control operativo de esta empresa. En estos casos no se trata de operaciones de privatización, pues el control de la compañía no pasa —ni se prevé que vaya a pasar— del sector público al sector privado. La retención o el abandono del control operativo de la empresa son los criterios relevantes de delimitación respecto a las implicaciones privatizadoras de una operación de venta de acciones de empresas públicas.

B) ¿La contratación externa es o no es una forma de privatización?

En ocasiones se afirma que en el caso de la contratación externa no se está ante una privatización en sentido estricto, puesto que el sector público acostumbra a reservarse un importante espacio de decisiones (por ejemplo sobre precios, volumen de producción, etc.), y además el contrato o concesión al agente privado tiene carácter temporal y no indefinido. Es cierto que la contratación externa no conlleva generalmente la transferencia de activos físicos¹⁷. No obstante, como ponen de manifiesto VICKERS y YARROW (1991), mediante la contratación externa se está transfiriendo un activo: un contrato de servicio o un acuerdo de franquicia. Los derechos sobre cualquier excedente financiero que resulte de esta actividad se trasladan al contratista externo, y el derecho a las ganancias residuales es un elemento central de lo que se entiende por propiedad. Por tanto, es apropiado hablar también en este caso de privatización, aunque su naturaleza e implicaciones económicas sean distintas de las de la venta de empresas públicas.

¹⁶ De hecho, ésta tuvo que esperar a la llegada del Partido Popular al gobierno, y no se produjo hasta 1997 en el caso de Telefónica y Repsol, y 1997-98 en el caso de Endesa.

¹⁷ Aunque en algunas ocasiones puede argumentarse que sí nos encontramos ante una transferencia —en sentido estricto— de la propiedad de activos al sector privado. Ésta es la implicación económica de aquellos acuerdos de concesión que, aunque se otorguen por un plazo temporal limitado, trascienden en mucho la vida útil de los activos físicos o redes públicas. Es el caso, por ejemplo, de la concesión del servicio de suministro de agua por un plazo de cincuenta años que se ha producido en los últimos años en municipios como Marbella y Oviedo, entre otros.

C) ¿Es lo mismo desnacionalizar que privatizar?

Una confusión bastante habitual es la que se produce entre desnacionalización y privatización. Especialmente en el análisis de los procesos de privatización de los países menos desarrollados, en los que en muchas ocasiones las grandes empresas de servicios públicos han sido adquiridas por empresas extranjeras que no eran privadas, sino públicas. Así sucedió, por ejemplo, con la compra de los grandes monopolios telefónicos en Argentina¹⁸, Chile o Perú por parte de Telefónica de España, antes de la completa privatización de ésta en 1997. También ha sucedido ocasionalmente en algunos países desarrollados: después de la privatización total de Telecom Éireann, antiguo monopolio público irlandés de telecomunicaciones, alrededor del 40 por 100 de sus acciones eran propiedad de las compañías públicas KPN de Holanda y Telia de Suecia (BEL y COSTAS, 2000).

En estos casos, es más adecuado hablar de desnacionalización que de privatización. Es cierto que la desnacionalización reduce las oportunidades de interferencia política directa en la gestión cotidiana de una empresa. En este sentido, su efecto puede ser similar al de la privatización. Sin embargo, la empresa desnacionalizada puede seguir siendo una empresa de tipo público en sentido estricto. Obviar esta circunstancia es poco recomendable, especialmente cuando se compara la eficiencia relativa del sector público y privado¹⁹. A título de ejemplo, todos los análisis efectuados después de la salida de los gobiernos de Argentina y de Perú de sus respectivos monopolios telefónicos indican la existencia de grandes mejoras de productividad y ganancias de eficiencia. Claro que esto no puede ser tomado como un ejemplo de superioridad de la producción privada sobre la pública, puesto que las nuevas operadoras fueron, precisamente, empresas públicas aún durante un largo período de tiempo.

D) ¿Privatizar es liberalizar?

¿Qué es liberalizar? El término “liberalización” no quiere decir siempre lo mismo, y pueden distinguirse dos concepciones diferentes sobre lo que implica, en función de cuál se considere que es el objetivo de la liberalización (BEL, 2000):

¹⁸ En el caso de Argentina se dividió el territorio en dos y el monopolio del servicio en una de las dos partes se asignó a Telecom Italia, empresa también pública en ese momento.

¹⁹ Esto ha introducido un sesgo en muchos trabajos empíricos que comparan la eficiencia relativa de propiedad pública y privada en grandes empresas en sectores de red, y que toman sistemáticamente como empresas privadas algunas que en realidad son monopolios desnacionalizados propiedad de empresas públicas extranjeras.

- *Liberalización equivalente a libre mercado.* El objetivo de la liberalización sería dejar que los mercados funcionen libremente, con la creencia de que la libertad de mercado garantiza, en cualquier circunstancia, el funcionamiento eficiente de la economía. Esta concepción sostiene la creencia de que todo obstáculo al funcionamiento libre del mercado tiene consecuencias más negativas que cualquier fallo de la competencia que intente corregir. Aquí liberalización es equivalente a *laissez-faire*. Y la privatización, en la medida en que retira el control operativo de la empresa al sector público, supone una aproximación al libre mercado.

- *Liberalización asociada a mejora de la competencia.* Un resultado estándar de la teoría económica es el de que en ausencia de externalidades, problemas relevantes de información u objetivos sociales de carácter distributivo muy acentuados, la competencia estimulará el bienestar social. Por tanto, el objetivo de la liberalización sería conseguir que exista competencia en los mercados. El libre mercado es un instrumento útil para conseguir la competencia cuando no existan muchos problemas derivados de fallos en la competencia. Pero el libre mercado no garantiza la competencia cuando se produzcan, por ejemplo, situaciones de monopolio o de facilidad para que las empresas de una industria puedan llegar a acuerdos restrictivos de la competencia.

Me parece persuasiva la idea de que el objetivo central de la política de liberalización sea de carácter sustantivo —la competencia— mucho más que de carácter instrumental —el libre mercado—. Y si el objetivo de la liberalización es la competencia, entonces liberalización y privatización son dos dimensiones lógicamente diferentes de la política económica. Si un mercado tiene condiciones propicias para la competencia, la cuestión clave para el funcionamiento de la misma no es la presencia de empresas públicas en esa industria sino la ausencia de normas legales (regulaciones) que restrinjan la competencia o que confieran privilegios a las empresas públicas presentes en ese mercado. En BEL y COSTAS (2000) y BEL (2002b) se muestra la ausencia de relación entre la propiedad (pública o privada) de los antiguos monopolios nacionales y el avance relativo de la competencia en cada país de la Unión Europea.

La privatización es un proceso que expande la propiedad privada, pero no garantiza la competencia. Si una industria presenta importantes dificultades estructurales para la competencia, el establecimiento de monopolios privados mediante la privatización puede dificultar todavía más la introducción de competencia (STIGLITZ, 1999; BRANSTON, 2002). De hecho, los monopolios privados son mucho más eficaces que los monopolios públicos en la defensa de los derechos de propiedad. Además, SHLEIFER y VISHNY (1994) muestran, en su proposición 15 sobre las relaciones entre políticos y empresas, que cuando los políticos pueden con-

trolar las empresas (por ejemplo, a través de la regulación) pueden preferir más propiedad privada y menos propiedad del Estado, para poder intervenir sobre la empresa con menos restricciones de las derivadas del control político y administrativo al que están sometidas las empresas públicas. En suma, la privatización puede ser usada para retirar del escrutinio público la intervención del gobierno sobre la empresa, y esto requiere la restricción de la competencia para ser efectivo.

En conclusión, y a pesar de la abundante equiparación entre privatización y liberalización que se ha efectuado sobre todo en el terreno de la discusión política, ambas políticas pertenecen a dimensiones diferentes y no existe correspondencia lógica entre las mismas.

E) ¿Liberalizar es privatizar?

Antes de poner fin a esta sección procede mencionar también la existencia de un tipo de reforma que en algunas ocasiones se ha considerado como una forma de privatización, aunque no implique la transferencia de activos o contratos al sector privado: la autorización de actividad privada en sectores para los que la legislación establecía previamente la existencia de un monopolio público. Ciertamente, en este caso no se transfiere una empresa o contrato al sector privado, y la empresa pública continúa produciendo bienes o servicios. No obstante, el resultado de esta reforma es la introducción, en mayor o menor medida, de producción privada en un sector de bienes o servicios que había estado reservado íntegramente a la producción pública²⁰ y la introducción de competencia en la industria. Es, por tanto, una reforma de tipo liberalizador. Esta fórmula ha sido empleada de forma predominante en el proceso de reforma económica para la transición a una economía de mercado en China.

Generalmente no se considera privatización en sentido estricto a este tipo de reformas. No obstante, es oportuno dejar constancia de que su potencial impacto sobre la empresa pública —a raíz de la introducción de competencia, por ejemplo— puede ser más fuerte que el de la propia privatización de la empresa. Un buen ejemplo en España lo ha sido la apertura a empresas privadas del mercado doméstico de vuelos regulares a principios de la década de los noventa, rompiendo el monopolio

²⁰ Es oportuno señalar que esto no tiene como consecuencia necesaria una reducción de la producción pública. Si la actividad en el sector se expande a raíz de la reforma, las nuevas empresas privadas pueden absorber una cuota en un mercado creciente en el que la empresa que tenía el monopolio puede mantener e incluso aumentar su volumen absoluto de negocio. No obstante, la cuota relativa del mercado —que hasta la apertura al sector privado era del 100 por 100— tiene que reducirse necesariamente.

legal que ostentaba hasta entonces la empresa Iberia, todavía pública. El mercado de vuelos domésticos en España cambió mucho más como consecuencia de la desmonopolización de principios de los noventa que a raíz de la privatización total de Iberia, casi una década más tarde.

5. PROVISIÓN, PRODUCCIÓN Y FINANCIACIÓN

Es bastante común el uso indistinto de los conceptos provisión y producción, sobre todo en el lenguaje coloquial, aunque también se encuentran muestras abundantes de esta confusión en trabajos de tipo académico. Sin embargo, es imprescindible delimitar con mucha claridad ambos conceptos. En la práctica, la privatización local se basa precisamente en la separación entre provisión y producción. Lo mismo sucede en otras áreas —no necesariamente locales— de la privatización y la cooperación público-privada, en las que el gobierno asigna concesiones a agentes privados, como es el caso de las autopistas privadas de peaje. Como ya señalaron OSTROM, TIEBOUT y WARREN (1961, 834), «*es necesario distinguir la producción de bienes y servicios de su provisión mediante gasto público. La provisión por el gobierno no exige la producción pública... una agencia pública puede, mediante contratos con empresas privadas o con otras agencias públicas, proveer a la comunidad local con servicios públicos sin necesidad de dedicarse ella misma a la producción*».

Efectivamente, no es posible comprender ni estudiar adecuadamente los sistemas de concesión y, por tanto, la privatización local, sin establecer una delimitación clara y precisa entre los conceptos de provisión, producción y financiación²¹. A ello nos dirigimos a continuación:

- **Provisión:** La cuestión relevante respecto a la provisión es quién tiene la responsabilidad en la garantía de la producción de un bien o un servicio. Por ejemplo, en España la administración pública garantiza la existencia y algunas condiciones del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos o del servicio de suministro de agua²². En cambio, la responsabilidad de la producción de bienes o servicios que no tienen carácter público o a los que no se concede un carácter preferente es del sector privado en las economías de mercado. Ejemplos de este tipo de

²¹ Ver, por ejemplo, STIGLITZ (2000). En la literatura española el trabajo de ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y LÓPEZ-CASASNOVAS (1997) es especialmente útil para el estudio de estos conceptos.

²² La legislación española establece estos servicios como de prestación obligatoria por los municipios, por motivos de salud pública. Igual sucede en la mayoría de países desarrollados, aunque no en todos. Esto no así en algunos países desarrollados, como EEUU, en Irlanda y en Finlandia. En éstos, los municipios (al menos una parte de los mismo) tienen libertad para dejar la existencia del servicio a la relación entre empresas privadas oferentes del servicio y usuarios potenciales del mismo.

bienes y servicios de provisión puramente privada son los pantalones de deporte y el material de oficina.

- **Producción:** La cuestión relevante en este ámbito es quién organiza los factores productivos para producir un bien o un servicio. En el caso de los servicios de provisión pública se encuentra producción tanto por el sector público como por el sector privado. En España, en algunos municipios el servicio de residuos sólidos urbanos o el de agua es organizado y producido directamente desde la administración local. En cambio, en muchos otros municipios el ayuntamiento encarga, bajo determinadas condiciones, la producción de estos servicios a una empresa privada. También puede darse el caso, menos frecuente, de que el servicio sea producido por una empresa de tipo mixto, de la que son copropietarios el municipio y agentes privados. En el caso de los servicios de provisión privada la producción es generalmente organizada por el sector privado. Aunque el sector público había llegado a producir muchos bienes y servicios de provisión privada, los procesos de privatización de empresas públicas han reducido mucho este tipo de actividad pública. Persisten, no obstante, ejemplos curiosos como el de la gestión pública de los Paradores de Turismo en España.

- **Financiación:** La cuestión relevante en este ámbito es quién paga el bien o el servicio. El pago del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos se puede hacer directamente desde los presupuestos municipales (financiación pública) o puede ir a cargo de los usuarios o consumidores, mediante precios o tasas (financiación privada). Este último caso, poco habitual en España, es más común en otros países como EEUU. En el caso de los servicios de agua es bastante común que los usuarios paguen directamente a las empresas suministradoras (productoras) del servicio, sean éstas de carácter público, privado o mixto.

De esta caracterización se desprende la relación compleja y variada entre provisión, producción y financiación. En un entorno como el español, probablemente el caso de las carreteras de gran capacidad sirva para ilustrar esta variedad de fórmulas, que se muestran en el cuadro 2.2.

En España, como en la mayoría de los países desarrollados, la provisión de este tipo de infraestructuras es pública, y la construcción se realiza sistemáticamente mediante empresas privadas especializadas en la construcción de obra pública. En el caso de las autopistas de carácter público —sean o no de peaje— la gestión de la infraestructura es pública²³, mientras que es privada la gestión de las autopistas sometidas a conce-

²³ Obsérvese que el gobierno podría perfectamente contratar externamente al sector privado la explotación (mantenimiento y reparaciones) de las autopistas no sometidas a peaje, y podría pagar por este servicio con fondos presupuestarios.

CUADRO 2.2
PROVISIÓN, PRODUCCIÓN Y FINANCIACIÓN EN EL CASO
DE LAS AUTOPISTAS EN ESPAÑA

	<i>Provisión</i>	<i>Producción</i>		<i>Financiación</i>	
		<i>Construcción</i>	<i>Explotación</i>	<i>Gestión Financiera</i>	<i>Pago final</i>
Autopista pública sin peaje	pública	privada	pública	pública	pública
Autopista pública de peaje	pública	privada	pública	pública	privada
Autopista privada de peaje	pública	privada	privada	privada	privada
Autopista con <i>peaje* sombra</i>	pública	privada	privada	privada	pública

Nota: La distinción entre autopista y autovía sólo se hace en España, y es de carácter muy local. Por tanto, una autovía puede ser denominada como autopista sin peaje directo.

* El término peaje sombra implica un uso metafórico —e inadecuado— del concepto peaje.

Fuente: Elaboración propia.

sión al sector privado. Por lo que respecta al significado más directo de la financiación (quién paga la vía) el peaje directo implica la financiación privada mientras que la ausencia del peaje directo implica financiación pública, a través del presupuesto. Aun así, el sector público puede encargar la explotación y la gestión financiera de una autopista carente de peaje directo al sector privado, como sucede en el caso de las autopistas denominadas de peaje sombra ²⁴.

Generalmente, en aquellos servicios de provisión pública en los que la producción es contratada externamente al sector privado, el gobierno se reserva facultades importantes de intervención directa, en materia de tarifas y precios, de características de suministro del servicio y financiación, entre otras ²⁵.

²⁴ Bajo esta modalidad el gobierno concesiona la construcción y explotación de una autopista, generalmente a una empresa privada, y realiza los pagos desde el presupuesto.

²⁵ Aunque es menos habitual, la intervención del gobierno también puede darse en servicios no considerados de provisión pública. Más arriba se ha mencionado el ejemplo de la gestión pública de los Paradores de Turismo en España, aunque el negocio de la hostelería no está sujeto a provisión pública en España, y el pago por este servicio corre a cargo de los consumidores.