

El fenómeno privatizador en el sector público



Marcelino Alonso

Director General de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)

La privatización es un tema que además de ser de gran actualidad, constituye un fenómeno de indudable transcendencia que afecta a muy distintos niveles de nuestra sociedad. Tanto desde el punto de vista de la Administración Territorial del Estado, al incidir sobre las comunidades autónomas y municipios donde actúan los prestadores de los servicios privatizados, como sobre los propios agentes-empresas que lo prestan, y, como no, sobre los individuos y las familias desde la doble óptica de trabajadores de las empresas privatizadas y de clientes o consumidores de los bienes que producen o servicios que prestan.,

Cuando hablamos de el fenómeno privatizador en el sector público, hay que hacer una distinción entre prestación pública de bienes y la prestación pública de servicios.

La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) es un holding que ostenta la participación del Estado en un buen número de empresas, fundamentalmente productoras de bienes; desde barcos a

carbón, desde material siderúrgico a elementos de la defensa, desde plantas de generación de energía a software y sistemas completos de información, por no seguir con otro buen número de actividades.

Aunque en alguna de las empresas pertenecientes a la SEPI se ofrece algo que podríamos considerar a mitad de camino entre la producción de bienes y la prestación de servicios como es el suministro de energía eléctrica, me centraré en la privatización del sector público empresarial, dejando al margen servicios más claramente entendidos como tales, como pudieran ser la educación, salud, seguridad, defensa nacional, etc.

La política económica debe asegurar las mejores condiciones para el desarrollo industrial del país

Marco de actuación

Las privatizaciones no son una actuación aislada. El Programa de privatizaciones que está desarrollando el actual Gobierno se enmarca en la política industrial, que viene determinada por la política económica que se está aplicando.

Los **objetivos básicos** de esa política económica se centran en:

- ◆ La entrada en la moneda única (con las consiguientes restricciones de política económica que ello implica).



La Privatización
de Empresas
y Servicios Públicos.
Su control y financiación.

*Los recursos
obtenidos con las
privatizaciones
serán destinados
a la amortización
de la deuda y a la
construcción de
infraestructuras
públicas*

- ◆ El fortalecimiento de la competitividad de las empresas españolas.
- ◆ La consolidación del Estado del Bienestar sobre bases permanentes.
- ◆ La creación de empleo.
- ◆ El respeto al medio ambiente.

Todos son objetivos irrenunciables, pues aseguran un crecimiento sostenible y duradero, sin los negativos altibajos que ha sufrido nuestra economía hasta ahora.

En este marco general, la **política industrial** actual gira entorno a tres ejes básicos:

- ◆ Las relaciones de la Administración con el sector empresarial privado, partiendo de la idea básica de que corresponde a la iniciativa privada el protagonismo en el desarrollo industrial del país, por lo que la política económica debe asegurar las mejores condiciones para que este desarrollo sea factible, aplicando medidas de estabilización y flexibilización de la economía y actuaciones puntuales de apoyo temporal a ciertos sectores, aprovechando programas de promoción de la Unión Europea.

◆ El segundo eje básico de la política industrial es la liberalización del sector energético, pues el abaratamiento de la energía es decisivo para que las empresas españolas puedan competir internacionalmente, al tiempo que ello favorece la lucha contra la inflación.

◆ El tercero es la modernización del Sector Público Empresarial, con el propósito de introducir mayores niveles de eficacia y racionalidad, mejorando la eficiencia de las empresas y reduciendo el coste endémico que algunas de ellas suponen para el erario público.

En cuanto a la **modernización o reforma del sector público industrial español**, cabe señalar que éste era en España, a mediados del año 1996, un conjunto muy heterogéneo de empresas, tanto en cuanto a su tamaño (junto a empresas que ocupan a varios miles de trabajadores, existen muchas de menos de 50 empleados), como en relación a los sectores en que operan (desde el transporte aéreo a la fabricación de papel, minas, astilleros, construcción, armamento, bienes de equipo, siderurgia o informática), unas veces en régimen de monopolio y otras en competencia con empresas privadas.

Esto se explica por el origen y evolución del sector público industrial, y muchas de estas empresas tienen su origen en etapas de crisis, que se resolvieron mediante procesos de reconversión industrial con fuertes aportaciones de fondos públicos y nacionalización de las compañías.

Se pretende, con esta modernización, sentar las bases de un crecimiento económico sostenido a medio plazo, cuyo punto esencial de referencia es la potenciación de la empresa, fundamento de la organización económica de nuestro país y la que puede garantizar un adecuado nivel de empleo y el mantenimiento de los niveles de bienestar, conquistas sociales irrenunciables en España.

Y existen, fundamentalmente, dos razones que apoyarían la idea

de la paulatina sustitución de la responsabilidad y el protagonismo en la gestión empresarial por el sector público en favor del sector privado.

En primer lugar, la empresa está abocada a una sistemática **necesidad financiera** para no perder su competitividad. Necesidad de medios financieros que el sector público difícilmente puede asegurar, pues están fuera de sus posibilidades reales.

En segundo lugar, el **marco legal general** y los compromisos asumidos con la Unión Europea, dificultan en gran manera las actuaciones en el sector público, que deben ser siempre negociadas como ayudas públicas que no afecten a las condiciones de la competencia, punto esencial de referencia para el funcionamiento del mercado.

Por tanto, estas dos razones, junto con la mayor eficiencia demostrada en la práctica por las empresas privadas, llevan a plantear y definir un proceso de privatización del conjunto de las empresas públicas.

Programa de privatizaciones

Las actuaciones previstas no son, en general, muy distintas de las que venían practicándose en los años precedentes. La diferencia es que, por primera vez, se recogen en un programa único, que se explicita, se da a conocer, de manera que no lleve consigo grandes sorpresas, ni el proceso se acometa con precipitación: el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, que aprueba el Programa de Modernización del Sector Público Industrial del Estado.

El acuerdo ministerial pretende modernizar este sector público empresarial para adaptarlo a los nuevos retos de la economía española, introduciendo antes las modificaciones pertinentes en los sectores regulados, acometiendo los procesos de reordenación de las empresas que así lo precisen y privatizando las empresas viables.

De esta forma, el programa de modernización definido se articula en torno a tres tipos de actuaciones:

- ◆ El saneamiento de las empresas públicas deficitarias con el objetivo de desvincularlas de los Presupuestos Generales del Estado.

- ◆ La consolidación de proyectos empresariales sólidos y rentables que tengan asegurada su viabilidad futura.

- ◆ Y la puesta en marcha de un programa de privatizaciones.

El **Programa de privatizaciones** tiene, en primer lugar, un carácter de **globalidad**, lo que significa que no existen a priori sectores, ni empresas, ajenos a esta vocación de privatización. En principio, todas las empresas públicas, sin excepción por su actividad, son privatizables.

Este criterio de globalidad está matizado con respecto a aquellas empresas que, por encontrarse en situaciones de particular dificultad, están sometidas a acciones de reordenación o de reconversión. De manera que, frente a éstas, la privatización tiene un **carácter tendencial**.

Carácter de globalidad, y criterio de tendencia como referente que ha de presidir la gestión de todas las empresas públicas, incluso, o especialmente, aquéllas cuya privatización no pueda ser acometida en este momento por estar sometidas a un proceso de reordenación.

Por último, es importante señalar que el **precio** no es el principal objetivo, dándose mayor importancia al Plan Industrial y a las medidas que

garanticen el futuro de la empresa y el nivel de empleo.

Los **recursos obtenidos** con las privatizaciones serán destinados preferentemente a la amortización de la deuda y a la construcción de infraestructuras públicas.

En cuanto a los **Principios generales de actuación**, a los que debe sujetarse el proceso de privatización son, básicamente, los de **publicidad, transparencia y concurrencia**.

Otro aspecto fundamental del proceso es la **nítida separación** entre la responsabilidad que corresponde a la **propiedad**; es decir, la competencia para la privatización en general, y la **gestión** de las empresas.

Los gestores de las empresas no participan en los procesos de privatización que, por definición, están excluidos de su ámbito de competencias e incluso del conocimiento de las particularidades de cada uno de estos procesos.

Además, se hace especial esfuerzo en el **control de la actuación** de todos los participantes en estas fases. Un control por anticipado, durante el proceso y al final del mismo.

Junto a estos criterios, otro elemento a destacar es que la decisión final sobre todas y cada una de las privatizaciones, cualquiera que sea el tamaño de la empresa a privatizar, se residencia en el **Consejo de Ministros**.

Por lo que respecta al **Desarrollo del proceso**, en la actualidad son dos los **agentes privatizadores** que asumen todo el protagonismo (iniciación, desarrollo y finalización) de los procesos de privatización: la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), dependiente del Ministerio de Industria y Energía, y la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPA), dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, aunque cabe mencionar que, inicialmente, eran tres, con la Agencia Industrial del Estado (AIE).

El proceso de privatización comienza con la **decisión de privatizar**, tomada por cada uno de estos agentes respecto a las empresas que están bajo su competencia.

La decisión de privatizar, adoptada por el agente gestor, significa que esa empresa en particular cumple los requisitos para ser privatizada:

- ◆ Es una empresa viable.
- ◆ Es una empresa que puede subsistir sin recursos o ayudas del Estado.
- ◆ Es una empresa que opera en un marco competitivo que no necesita modificación, aspecto de gran importancia, porque cuando se trata de empresas que actúan en marcos que necesitan ser modificados legalmente, el proceso de privatización se pospone al momento en que haya sido culminado ese proceso.

Como mandato del Consejo de Ministros, es necesario en todos los casos acudir a la **colaboración de profesionales externos**, para la





valoración de cada una de las empresas, de modo que sea público y esté explicitado el valor de las empresas, y el seguimiento de todo el proceso.

Así, uno de los primeros acuerdos que adoptan los agentes gestores, subsiguientemente al de iniciar la privatización de una empresa concreta, es la selección de un asesor (o un asesor más un valorador, según los casos), que asista el proceso y le otorgue el marchamo de profesionalidad y de objetividad. Finalizado el proceso de valoración, el agente gestor tiene que decidir, con la ayuda profesional de estos expertos, cuál es el **mecanismo para llevar a cabo la privatización**.

No hay unas reglas fijas ni preestablecidas, y es la responsabilidad del agente gestor la que ha de determinar en cada caso cuál es el procedimiento a seguir: alianzas empresariales, intercambio de participaciones, OPV, etc.

Una vez elaborado por el agente gestor el expediente correspondiente, y antes de su análisis y aprobación por el Consejo de Ministros, se requiere un informe preceptivo de un órgano nuevo, el **Consejo Consultivo de Privatizaciones**, creado por el Acuerdo del Consejo de

Ministros, que ha de dictaminar en qué medida se han cumplido los tres principios que deben presidir la privatización: concurrencia, publicidad y libre competencia. La propuesta que ha elaborado el agente gestor correspondiente y el dictamen del Consejo Consultivo se somete, en todos los casos, a la **aprobación del Consejo de Ministros**.

Ejecutada la operación, una vez que el Consejo de Ministros la aprueba, ésta es sometida a controles posteriores por parte de la **Intervención General de la Administración del Estado**, que realiza una auditoría con carácter específico para cada proceso de privatización y en el plazo de tres meses siguientes a la culminación de cada uno de ellos, y por el **Tribunal de Cuentas**, quedando, por tanto, suficientemente garantizado el control de la operación.

Repercusión de la privatización en las empresas

Ya se han señalado las razones que aconsejan la privatización de las empresas dependientes del sector público industrial, pero además, su paso al sector privado tiene sólo repercusiones positivas para éstas.

En primer lugar, el **fortalecimiento de la empresa**. A través de las alianzas con otras compañías nacionales e internacionales, la empresa privatizada refuerza y fortalece su estructura financiera y societaria, lo que contribuye positivamente a garantizar su futuro.

En segundo lugar, **su internacionalización**, el gran reto de la empresa española, lo cual puede ser conseguido, en el caso de las empresas públicas, abriendo su estructura societaria a otras compañías internacionales.

Con este mecanismo, las empresas privatizadas adquieren una importante presencia en los mercados internacionales, lo cual también resulta altamente beneficioso para el mantenimiento de la

empresa.

En tercer lugar, **la competitividad** de la compañía también se beneficia de las alianzas empresariales derivadas de su privatización, pues las economías de escala resultantes del aumento de su tamaño producen la consiguiente reducción de costes.

Y el que para nosotros es el más importante de los beneficios, el , ya que en la génesis de todos los procesos de privatización está el objetivo, traducido en condición imprescindible, del mantenimiento del empleo.

Al sector público empresarial no se le puede considerar un buen empleador. Entre los años 1982 y 1995 se han destruido en casi 70.000 empleos, por aplicación de planes de reconversión industrial, más o menos acertados en su diseño y ejecución, pero que resultaban necesarios para la modernización de la industria.

Ahora, nuestro reto, el objetivo prioritario de nuestra actuación, es que las empresas públicas que pasen al sector privado no sólo mantengan el nivel de empleo actual, sino que lo incrementen en el futuro.

Repercusión en la prestación de los servicios

Como decía al principio de mi intervención, no creo que me corresponda a mí plantear el debate teórico sobre lo que se entiende por servicio público y cuál debe ser el papel del Estado como prestador de estos servicios, asuntos sobre los que expertos de gran valía han escrito múltiples e interesantes estudios.

Pero sí opino que en los tiempos en que nos encontramos, **el Estado productor debe ser sustituido por el Estado regulador**, orientada su actuación hacia la promoción del mercado y la competencia, y por eso los procesos de privatización van acompañados de la definición

La privatización de empresas públicas resulta beneficiosa para los clientes y usuarios de sus productos y servicios



de un marco regulador de la actividad, que garantice estas premisas.

Desde esta perspectiva considero firmemente que la privatización de empresas públicas resulta beneficiosa para los clientes y usuarios de sus productos y servicios.

Creo que las razones que avalan esta afirmación resultan bastante claras. En el caso de las empresas productoras de bienes, la orientación de su actividad está dirigida a la **mejora de la calidad de los productos que ofertan y del servicio que prestan a los clientes**, puesto que esto redundará en la obtención de mejores resultados económicos.

En las empresas públicas, hasta ahora la obtención de mejores resultados no era un objetivo claramente presente ni exigido por el accionista-Estado en su actividad, por lo que el mejorar o no la calidad de sus productos y servicios no resultaba prioritario.

Privatizada la empresa, la obtención de buenos resultados pasa a

primer plano, pues es una exigencia clara de los accionistas, por lo que todas las mejoras en la actividad de la empresa se manifiestan como prioritarias y el cliente pasa a ocupar un puesto de primer nivel. Un cliente satisfecho con el servicio es un cliente fiel, y el primer propagador de la excelencia empresarial.

Creo que similar reflexión puede realizarse respecto de las empresas prestadoras de servicios básicos y llegaremos a similar conclusión.

La liberalización de los mercados y la privatización de las empresas públicas prestadoras de servicios (ENDESA, TELEFÓNICA, etc.), tiene también beneficiosas repercusiones en los usuarios, pues **el incremento de la competencia tiene como resultado inmediato la mejora del servicio o, incluso en algunos casos, su abaratamiento sin merma de la calidad**.

En este caso, la liberalización o privatización de los servicios no supone la desatención por parte de la Administración de los objetivos

sociales que el servicio tiene y debe cumplir.

El servicio de telefonía, el suministro de agua o energía eléctrica, la existencia de una red de transportes que comuniquen poblaciones y garantice el derecho a la libre circulación quedan perfectamente garantizados por el Estado en su papel de definir de las reglas de actuación, sin que resulte imprescindible, ni para su existencia, ni para su calidad, que deban ser prestados directamente por el Estado.

Regulación que debe armonizar los intereses de las empresas, la obtención de beneficios adecuados por su actividad, y los intereses de los usuarios, recibir un servicio de calidad, seguro y lo más económico posible. Ésta no es sólo una opinión personal, sino que ha sido defendida por Instituciones tan representativas como el Tribunal de Defensa de la Competencia en muchos de sus informes. ■