

OPOSICION
TECNICO COMERCIAL Y ECONOMISTA DEL ESTADO

Tema 4B-17: La empresa pública. Razones de su existencia. Política de privatizaciones. Comparaciones internacionales.

Miguel Fabián Salazar

30 de diciembre de 2020

ÍNDICE

Página

Idea clave	1
Preguntas clave	1
Esquema corto	2
Esquema largo	5
Gráficas	15
Conceptos	16
Preguntas	17
Notas	18
Bibliografía	19

IDEA CLAVE

Ver Sobre regla del 50 % del IGAE en carpeta del tema.

Preguntas clave

- ¿Qué es una empresa pública?
- ¿Qué justificación tiene su existencia?
- ¿Qué motivos provocan la ineficiencia de las empresas públicas?
- ¿Cómo se justifican las privatizaciones?
- ¿Cómo se llevan a cabo las privatizaciones?
- ¿Qué políticas de privatización se han llevado a cabo en otros países?

ESQUEMA CORTO

INTRODUCCIÓN

1. Contextualización

- i. *Objeto de la economía pública*
- ii. *Importancia del sector público*
- iii. *Justificación de la intervención pública*
- iv. *Instrumentos de actuación*
- v. *Empresas públicas*

2. Objeto

- i. *¿Qué es una empresa pública?*
- ii. *¿Qué justificación tiene su existencia?*
- iii. *¿Qué motivos provocan la ineficiencia de las empresas públicas?*
- iv. *¿Cómo se justifican las privatizaciones?*
- v. *¿Cómo se llevan a cabo las privatizaciones?*
- vi. *¿Qué políticas de privatización se han llevado a cabo en otros países?*

3. Estructura

- i. *Razones de la existencia de empresas públicas*
- ii. *Ineficiencia relativa de la empresa pública*
- iii. *Política de privatizaciones*
- iv. *Comparaciones internacionales*

I. RAZONES DE LA EXISTENCIA DE EMPRESAS PÚBLICAS

1. Idea clave

- i. *Contexto*
- ii. *Objeto*
- iii. *Resultado*

2. Eficiencia

- i. *Monopolio natural*
- ii. *Externalidades*
- iii. *Bienes públicos*
- iv. *Información imperfecta*

3. Equidad

- i. *Garantizar acceso a bien*
- ii. *Asegurar empleo*

4. Otras

- i. *Estabilización macroeconómica*
- ii. *Política industrial*
- iii. *Obtención de beneficios*
- iv. *Sectores estratégicos*
- v. *Economía política*

5. Problemas de las empresas públicas

- i. *Idea clave*
- ii. *Problemas de agencia agravados*
- iii. *Agentes tienen dos principales*
- iv. *Propiedad pública no es transferible*
- v. *Empresa pública no enfrenta riesgo de quiebra*
- vi. *Ineficiencia X*

6. Tipos de empresas públicas

- i. *Monopolios naturales en industrias de red*

- ii. *Actividades de servicio publico universal*
- iii. *Industrias en declive*
- iv. *Sectores estratégicos*
- v. *Según forma de gestión*

II. **POLÍTICA DE PRIVATIZACIONES**

1. **Justificación**

- i. *Eficiencia*
- ii. *Equidad*
- iii. *Sectores estratégicos de inversión exterior*
- iv. *Financiación del déficit público*
- v. *Economía política*

2. **Proceso de privatización**

- I Identificar estrategia de privatización*
- II Elección de equipos privatizadores*
- III Venta de activos*
 - Oferta pública de venta*
 - Venta directa*
 - Employee buy-out*
 - Privatización por cupones*

3. **Regulación tras privatización**

- i. *Control directo de empresa privatizada*
- ii. *Regulación de la actividad*
- iii. *Políticas de defensa de la competencia*

4. **Asociaciones público-privadas**

- i. *Idea clave*
- ii. *Tipos de asociaciones*
- iii. *Beneficios*
- iv. *Críticas*

5. **Des-privatización o renacionalización**

- i. *Justificación*
- ii. *Proceso*
- iii. *Ejemplos*

III. **COMPARACIONES INTERNACIONALES**

1. **España**

- i. *Antecedentes*
- ii. *Primera etapa: 1985-1995 – Reestructuración*
- iii. *Segunda etapa: 1996-2003 – Privatización*
- iv. *Tercera etapa: 2003-Actualidad*
- v. *Objetivos perseguidos*
- vi. *Efectos*
- vii. *Críticas*

2. **Unión Europea**

- i. *Reino Unido*
- ii. *Francia*
- iii. *Alemania*
- iv. *Grecia*
- v. *Irlanda*
- vi. *Portugal*
- vii. *Economías planificadas*

viii. *Otras*

3. Otros países

- i. *Estados Unidos*
- ii. *Japón*

CONCLUSIÓN

1. Recapitulación

- i. *Razones de la existencia de empresas públicas*
- ii. *Política de privatización*
- iii. *Comparaciones internacional*

2. Idea final

- i. *Lecciones de lo anterior*
- ii. *Regulación de empresas privatizadas*
- iii. *Debate político privatización/nacionalización*

ESQUEMA LARGO

INTRODUCCIÓN

1. Contextualización

- i. *Objeto de la economía pública*
 - a. Rama de la economía
 - Cómo interviene el estado en la economía
 - ¿Qué efectos tiene la intervención
 - ¿Qué procesos de decisión existen en el sector público?
- ii. *Importancia del sector público*
 - a. Cualitativa
 - Condiciona fuertemente las decisiones privadas
 - Poder coactivo
 - Superioridad de medios en países desarrollados
 - b. Cuantitativa
 - Gasto público es 40 % de PIB en OCDE
- iii. *Justificación de la intervención pública*
 - a. Marco básico de funcionamiento
 - Marco legal de actuación
 - Reducir incertidumbre de agentes económicos
 - Garantizar derechos de propiedad
 - b. Eficiencia
 - Presencia de fallos de mercado
 - Asignaciones ineficientes en sentido de Pareto
 - c. Equidad
 - Sociedad realiza juicios de valor sobre deseable de asignaciones
 - Actúa para cambiarlas
 - d. Estabilización
 - Suavizar fluctuaciones cíclicas
 - Reducir impacto de shocks sobre bienestar
- iv. *Instrumentos de actuación*
 - a. Regulación
 - Disposiciones legales y reglamentarias
 - Cumplimiento mediante poder coactivo
 - b. Empresas públicas
 - Ordenación de factores productivos directamente por el Estado
 - Proveer bienes y servicios
 - c. Presupuesto público
 - Recaudar fondos mediante ingresos públicos
 - Distribuirlos mediante gasto público
- v. *Empresas públicas*
 - a. Justificación basada fundamentalmente en:
 - Eficiencia
 - Equidad
 - b. Definición de empresa pública
 - Bajo propiedad o control de poderes públicos
 - Financia al menos 50 % de costes de producción

- con ingresos procedentes de ventas
- ⇒ No es Admón. pública
- c. Objetivo de empresa pública en general
 - No es maximizar el beneficio
 - ⇒ A menudo se separa de $IMg = CMg$
- d. Debilitamiento de razones de existencia
 - A partir de años 80
 - Replanteamiento del papel del Estado
 - ⇒ Procesos de privatización

2. Objeto

- i. *¿Qué es una empresa pública?*
- ii. *¿Qué justificación tiene su existencia?*
- iii. *¿Qué motivos provocan la ineficiencia de las empresas públicas?*
- iv. *¿Cómo se justifican las privatizaciones?*
- v. *¿Cómo se llevan a cabo las privatizaciones?*
- vi. *¿Qué políticas de privatización se han llevado a cabo en otros países?*

3. Estructura

- i. *Razones de la existencia de empresas públicas*
- ii. *Ineficiencia relativa de la empresa pública*
- iii. *Política de privatizaciones*
- iv. *Comparaciones internacionales*

I. RAZONES DE LA EXISTENCIA DE EMPRESAS PÚBLICAS

1. Idea clave

- i. *Contexto*
 - a. Producción de bienes y servicios
 - No necesariamente por empresas públicas
 - b. Criterio clave de delimitación de empresa pública
 - Sector público (Estado, CCAA, etc...)
 - Tiene capacidad para determinar actuación de empresa
 - c. Políticas de aplicación deseable a empresas públicas
 - Depende de la razón de la existencia
 - d. Fallos de mercado
 - Impiden alcanzar óptimos paretianos
 - e. Aversión por igualdad
 - Induce consideraciones redistributivas
 - f. Fallos del sector público
 - Inducen actuación subóptima de empresas públicas
- ii. *Objeto*
 - a. Caracterizar ámbitos en los que empresas públicas
 - Pueden aumentar el bienestar social
 - b. Explicar causas de ineficiencia de empresas privadas
 - Justificar actuación pública vía empresas públicas
 - c. Valorar limitaciones de empresas públicas

iii. *Resultado*

- a. Fallos de mercado
 - Impiden a sistema de precios inducir óptimo de Pareto
 - ⇒ Razones de eficiencia
- b. Consideraciones redistributivas
 - Empresas públicas redistribuyen eficientemente
 - ⇒ Razones de equidad
- c. Economía política
 - Grupos de interés
 - Agendas propias de actores políticos

2. **Eficiencia**i. *Monopolio natural*

- a. Definición
 - Contexto de mercado en el que:
 - Producción por una sola empresa
 - ⇒ Menos costoso que por más de una empresa
 - Monopolio natural sostenible
 - Tiende a una sola empresa
 - ⇒ Propiedad pública para evitar extracción de rentas
 - Monopolio natural insostenible
 - Tiende a varias empresas
 - ⇒ Prop. pública para evitar extracción+entrada de otras
- b. Ineficiencia
 - Con precio por encima de coste marginal
 - Producción y consumo subóptimo
 - En contexto de subaditividad de costes
 - Una empresa produce con menores costes que dos
 - $C(x_1 + x_2) < C(x_1) + C(x_2)$
 - ⇒ Pero no es necesariamente sostenible
 - ⇒ Con $CMg > CMe$, incentivos a entrada
 - Necesario compatibilizar ambos
 - Acercar precio a óptimo
 - Evitar competencia ineficiente
- c. Soluciones
 - Sector público provee directamente
 - Concesión de monopolio a empresa privada + regulación
 - Empresa pública provee directamente
 - Subsidiando pérdidas si precio menor a coste medio
 - Subsidios cruzados si varios mercados
 - ...

ii. *Externalidades*

- a. Definición
 - Producción y/o consumo de un bien
 - Afecta a terceros que no participan
 - ⇒ Prod/cons. no internalizan efectos sobre terceros
- b. Ineficiencia

Precios no reflejan coste social

→ Decisión de agentes privados no induce óptimo

c. Soluciones

Definición de derechos de propiedad

→ Sobre efectos externos

⇒ Mercado privado sobre efectos externos

⇒ Agentes pueden alcanzar óptimo de Pareto

Impuestos pigouvianos

→ Alteran precios relativos

→ Distorsionan decisión de agentes privados

⇒ Distorsión induce decisión óptima

Provisión directa por sector público

→ Sector público conoce producción/consumo óptimo

⇒ Empresas públicas implementan decisión óptima

iii. *Bienes públicos*

a. Definición

No excluibles

→ No es posible impedir consumo a determinados agentes

Bienes no rivales

→ Consumo por un agente no implica exclusión de otro

b. Ineficiencia

Dado:

→ Acceso libre al bien producido

→ Sin competencia por su consumo

Incentivos a provisión subóptima

→ Agentes no tienen incentivos a pagar por bien

→ Free-riding en el consumo del bien público

⇒ Financiación privada insuficiente

⇒ Provisión subóptima

c. Soluciones

Provisión privada regulada

→ Empresa privada siguiendo directivas públicas

⇒ Provee bien de manera compatible con óptimo

Provisión pública directa del bien

→ Financiada a través de ingresos públicos

iv. *Información imperfecta*

a. Definición

Información imperfecta

→ Eleva costes de transacción

→ Aumenta costes de aseguramiento

⇒ Desaparición de determinados mercados

Información asimétrica

→ Selección adversa

⇒ Reducción de la calidad del bien intercambiado

⇒ Desaparición de un mercado en último término

→ Riesgo moral

⇒ Principal y agente diferentes objetivos

⇒ Desincentiva actividades socialmente beneficiosas

b. Ineficiencia

Agentes privados no pueden implementar soluciones

- Carecen de poder coactivo
- Dificultades de coordinación
- Restricciones de liquidez

Equilibrios subóptimos

- Mercados desaparecen
- Calidad inferior a óptima
- Oportunidades de mejoras paretianas imposibles

c. Soluciones

- Información imperfecta
 - Risk-pooling vía figuras jurídicas
- ⇒ Sociedades anónimas, reaseguros, créditos sindicados
 - Diversificación de riesgos
- ⇒ Mercados financieros organizados y regulados
 - Información asimétrica
 - Participación forzosa en seguros
- ⇒ Evitar SAdversa
 - Provisión pública de seguros y crédito
- ⇒ Sanidad pública universal
- ⇒ Consorcio de seguros
- ⇒ Crédito a emprendedores...
- Provisión de información
- ⇒ Empresas públicas de homologación
- ⇒ Protección de patentes y marcas
- ⇒ ...

3. Equidad

i. Garantizar acceso a bien

a. Determinados bienes considerados de consumo necesario

- Agua
- Energía eléctrica
- Alimentos
- Transporte
- ...

Provisión puede no ser rentable

- Baja densidad de población
- Renta insuficiente para cubrir coste

Sociedades muestran aversión a desigualdad en tales bienes

- Empresas publicas redistribuyen asumiendo pérdidas

ii. Asegurar empleo

a. Determinados colectivos no pueden acceder a empleo

- Regiones desfavorecidas
 - Características personales desfavorables
- Empresas públicas ofrecen empleo

- Asumen ineficiencia de mantener empleo
- Redistribuyen hacia desempleados

b. Monopolios fiscales

Determinadas actividades consideradas indeseables

- Comportamiento no optimizador dados objetivos sociales
- Tasas de descuento subjetivo demasiado altas
- Generan rentas extraordinarias

Ejemplos:

- Juego
 - Tabacos
- Empresas públicas proveen
- Beneficios extraordinarios revierten a sociedad

4. Otras

i. Estabilización macroeconómica

a. Shocks idiosincráticos afectan más a ciertas regiones

b. Empresas públicas estatales

- Permiten amortiguar shock negativo regional
- Con shocks negativos en otras regiones

c. Fusión de empresas públicas regionales

Mismo fin

ii. Política industrial

a. Industria naciente

- Producción reduce costes
 - Economías de escala en producción
 - Learning-by doing
 - Economías de escala externas
- Mercados financieros imperfectos
- No permiten financiar:
 - ⇒ Pérdidas iniciales
 - ⇒ Acumulación de capital humano inicial
- Empresas públicas como solución
- Estado provee capital necesario
 - Asume pérdidas iniciales

Cumplimiento de tests

- Mill, Bastable

b. Política comercial

- Provisión de crédito a exportación
- CESCE, CERSA...

iii. Obtención de beneficios

a. Empresa pública para financiar sector público

- Habitual en el pasado
- En desuso en la actualidad

iv. Sectores estratégicos

- a. Asegurar independencia y seguridad de suministro**
- b. Evitar transferencia de tecnología**
- c. Especialmente relevante**
 - Industria de defensa
 - Transportes

Energía

v. *Economía política*

- a. Grupos de interés beneficiados por EPública
 - Mantenimiento de actividades ineficientes
 - Agendas individuales de managers y directivos
 - Presión de gobiernos regionales

5. Problemas de las empresas públicas

i. *Idea clave*

- a. Carácter relativo
 - Todas las empresas muestran cierta ineficiencia
 - En relación a lo que podrían conseguir en teoría
- b. Cuestión radica en comparar
 - Privadas y públicas
 - Si privadas más eficientes que públicas
 - Privatizar puede ser adecuado
- c. Razones de la ineficiencia
 - Ineficiencia X
 - Empresas no eligen planes más eficientes
 - Problemas de agencia más intensos
 - Respecto de empresas privadas

ii. *Problemas de agencia agravados*

- a. Objetivos del principal menos definidos
- b. Principales de empresas privadas
 - Tienen claro el objetivo
 - Maximizar valor para el accionista
- c. Principales de empresas públicas
 - Tienen objetivos más difusos
 - Maximizar el bienestar social
 - ¿Cómo definir bienestar social?

iii. *Agentes tienen dos principales*

- a. Empresa privada
 - Gestores tienen un sólo principal
 - Accionistas → Mismo objetivo
 - b. Empresa pública
 - Gestores tienen varios principales
 - Ciudadanos
 - Políticos
- ⇒ Control de agentes se difumina

iv. *Propiedad pública no es transferible*

- a. Disciplina de mercado
 - No actúa sobre empresas públicas
 - Fusiones
 - Adquisiciones
- b. Empresas privadas con malos resultados
 - Reducen valor
 - Aumenta posibilidad de ser absorbidas

v. *Empresa pública no enfrenta riesgo de quiebra*

- a. Ante problemas de insolvencia
 - Estado acude en rescate
- b. Restricciones presupuestarias blandas

Empresas obtienen financiación ex-post

→ Mayores a lo que era eficiente ex-ante

vi. *Ineficiencia X*

- a. Empresas pueden elegir eficiencia
 - Pero eligen planes ineficientes
 - b. Evidencia empírica
 - Asunto muy controvertido
 - Mucha literatura empírica
 - Pueden extraerse dos resultados generales:
 - En entorno competitivo
 - Empresas privadas son más eficientes
 - Privadas mayor productividad y menos costes
 - Entorno no competitivo
 - Resultados no son concluyentes
- ⇒ Privatización si operan en entorno competitivo
- ⇒ Necesario liberalizar antes de privatizar

6. Tipos de empresas públicas

i. *Monopolios naturales en industrias de red*

- a. Componente no competitivo
 - Red de provisión de servicio
- b. Integrado verticalmente
 - Con actividad potencialmente competitiva
- c. Red es activo esencial para la industria
 - Incentivos a evitar acceso a terceros
 - ⇒ Monopolizar mercado final
- d. Razones para monopolización
 - Subaditividad de costes
 - Externalidades de red
 - Razones históricas
- e. Ejemplo: Sector eléctrico
 - Red de transporte y distribución es activo esencial
 - Generación y comercialización potencialmente competitivo

ii. *Actividades de servicio público universal*

- a. Servicio considerado esencial para ciudadanos
- b. Objetivo es garantizar acceso universal
- c. Provisión prioritaria frente a beneficio

iii. *Industrias en declive*

- a. Problemas de competitividad exterior
- b. Intervención estatal
 - Facilitar ajuste y reestructuración
- c. Especialmente habitual si concentración geográfica

iv. *Sectores estratégicos*

- a. Industria de defensa
- b. Producción de inputs esenciales
 - Energía
 - Metales
 - Agricultura
- c. Bienes de exportación

v. *Según forma de gestión*

- a. Departamentos de la propia administración
 - Provisión directa por la Admón. pública
 - Sin personalidad jurídica propia
 - Financiación a través de pres. generales
 - Directivos son funcionarios
 - Sujetos a jerarquía administrativa
 - Reducida flexibilidad de actuación
 - Sujeción a derecho administrativo
- b. Empresas gestionadas desde sector público
 - Propiedad pública
 - Personalidad jurídica propia
 - Financiación no necesariamente

II. POLÍTICA DE PRIVATIZACIONES**1. Justificación**i. *Eficiencia*

- a. Problema de agencia en empresas privadas
 - Principal
 - Accionistas
 - Agente
 - Directivos y trabajadores
 - Objetivo
 - Maximizar valor para accionista
 - Herramientas de alineación de objetivos
 - Variadas y numerosas
 - ⇒ Remuneración variable sujeta a objetivos
 - ⇒ OPAs
 - ⇒ Despidos
 - ⇒ ...
- b. Problema de agencia en empresas públicas
 - Principal
 - Sociedad
 - Agente
 - Gestores y funcionarios públicos
 - Políticos: interpretan prefs. de principal
 - Objetivo
 - Maximizar bienestar social
 - ⇒ Problemas de elección social
 - ⇒ Problemas de medición del bienestar
 - ⇒ Mucho más amplio que max. bfcio. accionista
 - Herramientas de alineación de objetivos
 - Muy complejas y poco efectivas
 - Ciclo político distorsiona incentivos
 - Necesarios objetivos intermedios a BSocial
- c. Implicaciones
 - Objetivos de principal y agentes
 - Mal alineados en empresas públicas
 - Sociedad en conjunto
 - Coordinación insuficiente
 - Políticos como agentes intermediarios
 - Muy difícil disciplinar directivos y funcionarios

Mecanismos de mercado alinean más efectivamente

Mercado de control corporativo

→ Inexistente o debilitado en empresas públicas

d. Evidencia empírica

Finales de los 70

→ SP Empresarial sobredimensionado

→ Habitual en mayoría de países desarrollados

→ EEUU representa excepción

Productividad inferior a empresas privadas

→ Sectores y mercados comparables

→ Evidencia en 80s relativamente robusta

Competencia de mercado como explicación

→ No necesariamente propiedad pública o privada

e. Ineficiencia X

Ausencia de presión competitiva

→ Reduce incentivos a implementar eficiencia

Privatización de empresa pública

→ Reducción directa de ineficiencia X

→ Efectos externos positivos sobre públicas no privatizadas

→ Referencia informativa para no privatizadas

f. Expansión de demanda en industrias de red

Reduce justificación para monopolio natural

ii. *Equidad*

a. Remuneración en sector público

Ausencia de presión competitiva

→ Mantiene elevada

b. EPública ineficiente para redistribuir

Empleados públicos

→ No necesariamente quienes más necesitan

c. Poder político y empresas públicas

Habitual que haya relación

→ Directivos de EPúblicas capturan rentas

d. Alternativas mejores a empresa pública

Programas de gasto público

Inversiones públicas

Sistema tributario

iii. *Sectores estratégicos de inversión exterior*

a. Sectores sensibles a inversión privada y exterior

Especialmente

→ Sectores de alta tecnología

→ Fuerte capacidad exportadora

→ Intensivos en capital

b. Argumento de industria naciente

Puede justificar creación de empresas públicas

→ Mercados financieros incompletos

⇒ Imposible captar financiación privada

c. Industria naciente madura

Necesaria retirada de apoyo público

→ Cuellos de botella en sector público

- Necesario captar capital
- Introducción de tecnologías
- Competencia en sector exterior
- iv. *Financiación del déficit público*
 - a. Mejora de eficiencia
 - Argumento habitualmente esgrimido
 - b. En la práctica
 - Necesidad de captar fondos
 - Ha sido razón de peso habitualmente
 - Estabilización de economía en crisis
 - Fuentes de financiación cerradas
 - Déficits elevados
 - c. Sectores con perspectivas de crecimiento
 - Si privatización crea valor
 - SPúblico puede capturar parte del valor
 - ⇒ Beneficio social de la privatización
 - d. Finanzas públicas
 - Contextos de elevado endeudamiento público
 - Ingresos aplicados a redimir deuda
 - Reducen tipo de interés
 - ⇒ Privatización crea valor para sector público
- v. *Economía política*
 - a. Reducir poder de sindicatos
 - Sin exposición a la competencia
 - En empresa pública
 - De trabajadores del sector
 - ⇒ Posible alta tasa de sindicación
 - Privatización para favorecer
 - Reducir poder sindical
 - b. Reducir poder de funcionarios/empleados públicos
 - Empleados de empresas públicas
 - Como grupo de presión organizado
 - Privatización para reducir concentración del poder
 - c. Aumentar participación ciudadana en empresas
 - Incorporar a ciudadanos a propiedad empresarial
 - “Capitalismo popular”
 - ⇒ Aumentar apoyo ciudadano a economía de mercado
 - d. Fomentar entrada de capital
 - Crear mercado para inversión extranjera
 - Reducir
 - Tendencias proteccionistas internas
 - Incentivar exportación
 - e. Presiones externas
 - Organizaciones supranacionales
 - Pueden presionar en favor de privatización
 - Reducir:
 - Poder de estados miembros de organización
 - Control político de economías
 - Distorsiones en mercados únicos

2. Proceso de privatización

I Identificar estrategia de privatización

- a. Qué privatizar
 - Sectores con potencial creación de valor
 - Capital privado debe mejorar eficiencia
 - Realización de beneficio posible
 - Condiciones de mercado propicias
 - Demanda de participaciones suficiente
- b. Hasta qué punto privatizar
 - Privatización total
 - Sectores competitivos
 - Gestión privada competitiva crea valor
 - Privatización parcial
 - Sin pérdida de control sobre la empresa
 - Obtener financiación pública
 - Introducir elementos de disciplina en gestión

II Elección de equipos privatizadores

- a. Equipo público
 - Componentes
 - Funcionarios
 - Miembros de la empresa a privatizar
 - Tareas
 - Establecer legalidad de privatización
 - Preparar gestión para traspaso
 - Recopilar información relevante sobre estado de empresa
 - Diseñar marco regulatorio post-privatización¹
 - Separación vertical si necesario
 - Regular acceso a competidores en IdRed
- b. Equipo privado
 - Componentes
 - Auditores
 - Abogados
 - Bancos de inversión
 - Tareas
 - Auditoría y recopilación de documentación
 - Plan de Privatización+Memorandos de interés

III Venta de activos

Oferta pública de venta

- a. Salida a cotización en mercado público
- b. Situaciones en las que es indicado
 - Mercados de valores desarrollados
 - empresas públicas rentables
- c. Bancos de inversión
 - Colocan paquetes de acciones
 - Aseguran suscripción de oferta
- d. Atomización de propiedad
- e. Fases
 - Posible separar privatización en tramos
 - Accionistas minoritarios

¹Para el caso, por ejemplo, de monopolios naturales.

- Accionistas institucionales
- Mercado internacional
- f. Ventajas
 - Proceso relativamente transparente
 - Empresa sometida a disciplina de MdCapitales
- g. Inconvenientes
 - costes adicionales asociados a bolsa
- h. Ampliaciones sucesivas de capital
 - Alternativa a venta de accionariado
 - Participación del Estado se diluye progresivamente
 - No aporta nuevos ingresos al estado
 - Pero reduce necesidad de capital público
- Venta directa*
 - a. Idea clave
 - Colocación directa al margen de mercado público
 - b. Fases
 - i. Convocatoria a inversores potenciales
 - Universal si privatización abierta
 - Restringida si candidatos limitados
 - ii. Desarrollo de concurso
 - Determinar comprador en función de mejor oferta
 - c. Criterios de venta
 - Precio
 - Solvencia
 - Experiencia en actividades análogas
 - Plan de empleo
 - Inversiones previstas
 - d. Venta directa sin concurrencia
 - Situaciones de:
 - Necesidad de celeridad en procedimiento
 - Ausencia de concurrentes suficientes
 - Candidatos habituales a comprar
 - Empresa del sector con experiencia
 - Núcleo duro de inversores institucionales²
 - Management-buy-out
- Employee buy-out*
 - a. Empleados y directivos compran empresa
 - b. Habitualmente, financiación bancaria
- Privatización por cupones*
 - a. Distribución de cupones a ciudadanos
 - b. Cupones redimibles por acciones
 - Ciudadanos eligen empresa
 - c. Utilizada en privatizaciones masivas URSS
 - Especialmente en Rusia
 - Fraude generalizado
 - d. Inusual en países desarrollados

3. Regulación tras privatización

- i. *Control directo de empresa privatizada*
 - a. Golden share/acción de oro
 - Paquete de acciones especial
 - Derechos de voto adicionales
 - b. Limitación de inversores extranjeros
 - c. Compromisos de inversores institucionales
 - Generalmente sujetos a tiempo mínimo
- ii. *Regulación de la actividad*
 - a. Precios
 - b. Tarifas de acceso
 - c. Condiciones de servicio universal
- iii. *Políticas de defensa de la competencia*
 - a. Abuso de posición de dominio
 - b. Competencia desleal
 - c. Prácticas anticompetitivas
 - d. Barreras de entrada
 - e. Colusión
 - f. Ayudas ilegales
 - En ámbito supranacional

4. Asociaciones público-privadas

- i. *Idea clave*
 - a. Gestión de activos relativos al sector público
 - En la que participa sector privado
 - Cuya propiedad corresponde al sector privado
 - b. Diferentes grados de participación
 - c. Límites de asociaciones público-privadas
 - Si activos relevantes
 - En manos de sector público
 - Operados por sector público
 - ⇒ No hay colaboración público privada
 - ⇒ Empresa pública/servicio público³
- ii. *Tipos de asociaciones*
 - a. Contratos de gestión y operación de activos públicos
 - Activo construido por sector público
 - Cesión de operativa no fundamental a SPrivado
 - Ejemplo: gestión de hospital público
 - Propiedad pública del hospital
 - Personal médico funcionarios
 - Gestión privada de resto de actividades
 - ⇒ Admisiones
 - ⇒ Personal no sanitario
 - ⇒ Mantenimiento
 - ⇒ Tecnología
 - ⇒ ...
 - b. Cesión total de operativa
 - Activo construido por sector público

²Habitualmente nacionales para evitar traslados de la sede.

³Un ejemplo de una organización en el límite pero fuera de lo que se entiende como una APP sería una situación en la que el sector público contrata con una empresa privada la provisión de un bien o servicio determinado (por ejemplo, papel de fotocopidora o reparación de sistema de calefacción) para utilizar en un hospital de titularidad y gestión plenamente público.

Cesión total de operativa a sector privado

- c. Concesiones BOT/Construcción-Operación-Transpaso
Build-Operate-Transfer
Sector privado:
 - i. Construye
 - ii. Opera (y amortiza)
 - iii. Transfiere a sector público
En el periodo de operación
→ EPrivada cobra a SPúblico
Empresa privada asume riesgo financiero
- d. Concesiones DBO/Diseño-construcción-operación
Design-Build-Operate
Similar a BOT
Empresa no asume riesgo financiero
→ Sector público financia operación
- e. Joint-venture o cesión parcial de accionariado
Empresa pública necesita capital
Participaciones cruzadas en vehículo societario
- iii. *Beneficios*
 - a. Introducción de tecnología e innovación
 - b. Incentiva sector privado a entrega en tiempo y coste
 - c. Aumenta grado de certeza en presupuesto público
Traslada riesgo a sector financiero
En la práctica traslado no siempre eficiente
 - d. Traslado de know-how entre público y privado
Gestión y propiedad conjunta
→ Transferencia mutua
Empresas grandes y multinacionales
→ Especialmente relevante
 - e. Privatización gradual de empresas públicas
Apertura gradual del capital
 - f. Superar limitaciones de capacidad de SPúblico
Especialmente en infraestructuras
- iv. *Críticas*
 - a. Aumento de costes
 - b. Contratos incompletos
 - c. Seguridad jurídica insuficiente
 - d. Sensibilidad a ciclo político
 - e. Problemas de agencia
Sector público como principal
Sector privado
→ Diferentes incentivos
 - f. Captura de rentas

5. Des-privatización o renacionalización

- i. *Justificación*
- ii. *Proceso*
- iii. *Ejemplos*

III. COMPARACIONES INTERNACIONALES

1. España

- i. *Antecedentes*

- a. Instituto Nacional de Industria en 1941
- b. ~ 130 empresas públicas estatales en 1985
- c. Más de 850 filiales y sub-filiales
- ii. *Primera etapa: 1985-1995 – Reestructuración*
 - a. Inicialmente sin ley de privatización general
Cada privatización es decisión específica
→ En 1995: Ley de RJ de Enajenación de Part. Públicas
 - b. Reorganización de sectores productivos
Fusiones y reestructuraciones
Mejorar perspectivas de venta
 - c. Venta directa método principal
 - d. Sector petroquímico y gas
Absorciones por Repsol
 - e. Aluminio
Fusionadas en Inespal
 - f. Electrónica
Absorbidas por predecesor de Indra
 - g. Alimentación
Absorbidas por Tabacalera
 - h. Eléctricas
Adscritas a Endesa
 - i. Bancos públicos
Fusionados en Argentaria (1991)
 - j. Siderurgia
Fusionadas en CSI → Aceralia
 - k. Creación de Teneo en 1992
Holding de empresas públicas rentables
 - l. Privatizaciones paralelas
SEAT, Enasa-Pegaso, La Maquinista
 - m. Liquidaciones de pequeñas empresas inviables
- iii. *Segunda etapa: 1996-2003 – Privatización*
 - a. Cambio de gobierno en 1996
 - b. Grandes privatizaciones propiamente dichas
Venta de “joyas de la corona”
→ Grandes empresas públicas rentables
 - c. Colocación sucesiva de paquetes de acciones
Repsol, Endesa, Telefónica, Tabacalera
REE, Retevisión, Ence, Indra...
 - d. Empresas públicas sin privatizar
Renfe y Adif
RTVE
Correos
AENA
→ Privatizada parcialmente en 2015
4 grandes puertos del Estado
Otras pequeñas empresas
- iv. *Tercera etapa: 2003-Actualidad*
 - a. Empresas de menor tamaño
Seguros, construcción naval, transporte...
 - b. Privatización de paquetes parciales restantes

Paquete minoritario en Endesa en 2007

Green shoes de otras privatizaciones

v. *Objetivos perseguidos*

a. Primera fase

Reducir pérdidas

Realizar economías de escala tras reorganización

b. Segunda fase

Reducción de deuda para entrada en Euro

vi. *Efectos*

a. Importante reducción de deuda y déficit público⁴

b. Mantenimiento de subvenciones públicas

RTVE, Hunosa, Renfe...

vii. *Críticas*

a. Una vez reestructurada y saneada EPública

→ ¿Por qué privatizar?

⇒ "Socializar pérdidas y privatizar beneficios"

b. Desnacionalización

Inversores extranjeros han entrado en grandes EPúblicas

→ ¿Nacionalismo económico?

2. Unión Europea

i. *Reino Unido*

a. País pionero del proceso privatizador

b. Aumento del peso de SPEmpresarial

Desde final de IIGM hasta 70s

⇒ Amplio margen para privatizar

c. Primera fase: 79-83

Empresas que cumplen algún requisito:

→ Cotizan en bolsa

→ Operan en mercados competitivos

→ Estatuto de sociedad por acciones

d. Segunda fase: 83-87

Grandes empresas de servicios públicos

→ BTelecom, BAirways, British Leyland-Rover

e. Tercera fase: 87-92

Compañías de aguas

Siderurgia

Electricidad

→ Previa división por partes de la red

f. Cuarta fase: 92-97

Empresas previamente consideradas invendibles

→ Carbón

→ Electricidad

g. Sector público restante

Metro de Londres, Post Office

h. Desprivatizaciones

Algunos ejemplos

Ligados a escándalos contables, quiebras

→ Ejemplo: Railtrack

ii. *Francia*

a. Ola de nacionalizaciones en 80s

Generalizadas en sector bancario

Grandes empresas industriales

→ Saint-Gobain, Dassault..

Capital privado en sector de ferrocarril

⇒ Casi 30 % del PIB

⇒ Casi 50 % de FBK

b. Primera fase de privatizaciones: 1986

Doce grupos industriales privatizados

Una cadena de TV pública

Algunos bancos

c. Segunda fase de privatización: 1994-

21 grupos empresariales

→ BNP, UAP, Elf Aquitaine, Rhône-Pulenc...

d. Comparación con Reino Unido

Principales monopolios públicos

→ Privatizados mucho más tarde

Rescates públicos y renacionalizaciones

→ Más habituales

→ Mayores cuantías

Estado mantiene participaciones relevantes

→ Múltiples grupos industriales

→ France Telecom/Orange

Privatización más lenta

iii. *Alemania*

a. Proceso iniciado en 1983

b. Bancos públicos

DBK, DSL

c. Automóvil

Volkswagen

→ Aunque participación regional se mantiene

d. Telecomunicaciones

Deutsche Telekom

e. Ferrocarril se mantiene público (Deutsche Bahn)

iv. *Grecia*

a. En marco de programa de estabilización

Tras crisis iniciada en 2009

Varias fases

b. Vehículo financiero de privatización

HRDAF – Hellenic Republic Asset Development Fund

Sujeto a derecho privado

Creado en 2011

c. Traslado de activos a privatizar

A propiedad del vehículo

⇒ Sin control parlamentario del proceso privatizador

⇒ Dificulta revertir el proceso

⁴Los ingresos redujeron el déficit público porque se imputaron a la cuenta de resultados de la SEPI, y no fueron considerados como una enajenación de patrimonio público.

- d. Ingresos
 - Objetivo: 50.000 millones
 - Resultado: apenas 10% de objetivo
- e. Ejemplos de privatización
 - Monopolio de apuestas deportivas
 - Aeropuertos estatales y regionales
 - Terrenos urbanos y rústicos del estado
- f. Controversia
 - Corrupción, nepotismo en adjudicaciones
- v. *Irlanda*
 - a. Menor volumen que caso griego
 - b. Ejemplos de privatización
 - Monopolio estatal de gas y electricidad
- vi. *Portugal*
 - a. Alrededor de 7.000 millones de euros
 - b. Suministrador de electricidad EDP
 - c. Red eléctrica REN
 - d. Operador aeroportuario ANA
 - e. Servicio postal CTT
- vii. *Economías planificadas*
- viii. *Otras*

3. Otros países

- i. *Estados Unidos*
- ii. *Japón*

CONCLUSIÓN

1. Recapitulación

- i. *Razones de la existencia de empresas públicas*
- ii. *Política de privatización*
- iii. *Comparaciones internacional*

2. Idea final

- i. *Lecciones de lo anterior*
 - a. Estudiar detalladamente cada caso
 - b. Aplicar criterios objetivos tanto como posible
 - c. Proceso transparente y ordenado
 - Respaldado por opinión pública
 - Necesario explicar ventajas de operación
 - d. Liberalizar el sector
 - Evitar que mero traspaso de monopolio
- ii. *Regulación de empresas privatizadas*
- iii. *Debate político privatización/nacionalización*

GRÁFICAS

CONCEPTOS

Green shoe

En ofertas públicas de venta, una cláusula “green shoe” permite a los underwriters comprar un porcentaje adicional (cerca generalmente al 15%) de la empresa al precio de oferta inicial. En el caso de una privatización en la que el acuerdo con los bancos ofertantes contiene esta cláusula, el hecho de que no se ejecute finalmente implica que el sector público mantiene una participación en la empresa.

PREGUNTAS

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA

Mirar en Palgrave:

■

Ricketts, M. (2002) *The Economics of Business Enterprise. An Introduction to Economic Organisation and the Theory of the Firm* Third Edition. Edward Elgar Publishing Limited – En carpeta del Organización Industrial

Schleifer, A. *State versus Private Ownership* (1998) Journal of Economic Perspectives – En carpeta del tema

Shleifer, A.; Vishny, R. W. (1994) *Politicians and Firms* The Quarterly Journal of Economics. November 1994 – En carpeta del tema

Vergés, J. (2013) *Las privatizaciones de empresas públicas en España* https://ddd.uab.cat/pub/estudis/2013/130250/Las_Privatizaciones_de_EP_en_Espana.pdf – En carpeta del tema