

## Intervencionismo Económico vs Privatizaciones en la Europa del Siglo XX: Lógica de los *Public Choice* en el contexto de la Unión Europea

*Economic Interventionism vs. Privatization in the 20<sup>th</sup> Century Europe: The Logic of Public Choice in the Context of the European Union*

Submitido(submitted): 10/12/2015

Parecer(revised): 05/01/2016

Aceito(accepted): 15/01/2016

Pablo Reja Sánchez\*

### Resumen

**Propósito** – Analizar el proceso inicial de intervencionismo económico desarrollado a lo largo y ancho del continente europeo. Él se vio interrumpido a finales de los años setenta y a comienzos de los ochenta, dándose inicio a un agresivo proceso de privatizaciones, vigente en la actualidad. En ese sentido, el papel adoptado por la Unión Europea en los procesos de privatizaciones del viejo continente resulta muy importante para el entendimiento de dicho proceso. Un proceso sui géneris, de marcado carácter político.

**Metodología** – La teoría de los *public choice* sirve de forma a analizar y enjuiciar, en el contexto europeo actual, una posibilidad explicativa a la realidad de privatizaciones, frente a la aparente “irracionalidad” de la misma, en consonancia con los escasos estudios que entran a analizar las motivaciones finales de las privatizaciones.

**Hallazgos** – Los diferentes paradigmas de privatización funcionaran de modo a relacionar la Unión Europea y los *public choice* con objetivo de ejecutar paralelismos entre ambas realidades que sirvieron a explicar el porqué de las privatizaciones.

Palabras clave: intervencionismo, privatización, Unión Europea, *public choice*.

### Abstract

**Purpose** – This article aims at analyzing the initial process of economic interventionism developed across the European continent as it was interrupted in the late seventies and early eighties, giving rise to an aggressive privatization process, effective today. In that sense, the role adopted by the European Union in the process of privatization in the old continent is paramount for the understanding of this process. A peculiar process, with remarking political features.

**Methodology/approach/design** – The theory of public choice is applied to analyze and gauge, in the current European context, an explanatory possibility to the privatization

---

\*Pablo Reja Sánchez ha cursado el Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Estatal de Paraíba, Brasil. Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada (2007-2012), España. Intercambio Erasmus (2010-2011) en la Universidad Paris II Panthéon-Assas, Francia. Consultor externo del CADE/PNUD (Consejo Administrativo de Control de Competencia), Brasil (2015). Becario en Servicios Jurídicos Centrales de la Caja Rural de Granada (2012), España. Email: [pablореja@hotmail.es](mailto:pablореja@hotmail.es).

*experience, against its apparent “irrationality”, in line with the limited studies analyzing the core motivations of privatizations.*

**Findings** – *The different paradigms of privatization were used to link the European Union and public choice in order to run parallels between the two realities that serve to explain why privatizations occur.*

Keywords: Interventionism, privatization, European Union, public choice.

## Introducción

“After two generations of emphasis on governmental inefficiency and the need for deregulation, we now see growing interest in the possibility of constructive governance, alongside public calls for new, smarter regulation” (BALLENSTEIN y MOSS, 2009).

Confluyen en este punto, dos elementos diametralmente opuestos, como serían la concepción de desarrollismo industrial, con soporte principalmente público, llevado a cabo en un contexto de salida de la II Guerra Mundial y de notable éxito, y el proceso actual de liberalización llevado a cabo en la mayor parte de los países europeos, a partir, principalmente, de los años ochenta, bastante discutido. Y entre ambos períodos, un concepto de interés público – divergente en ambos procesos – que merecerá y será objeto de un análisis detallado.

En este sentido, el artículo se encuadra en la discusión de la teoría de los *public choice* u opción pública, la cual se destacó, a lo largo de las últimas décadas, como la principal crítica teórica de otra corriente, que fundamenta la intervención del Estado en la economía, la configuración de la economía de bienestar (*welfare economics*). Asimismo, merecerán análisis las tesis defendida por Stiglitz en *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*. En este sentido, bajo el prisma definido por Stiglitz, se estudiará de qué forma influye la Unión Europea en este proceso privatizador, en base a qué se articulan las privatizaciones y qué papel adoptan las principales naciones europeas en dicho proceso de privatizaciones.

De este modo, el primer capítulo servirá de forma a analizar el intervencionismo económico de pos guerra en el continente europeo, para situarlo en contexto y estudiar paralelismos y divergencias entre países. Él servirá para contextualizar los puntos de partida para realizar la comparativa de países europeos para, posteriormente, en un segundo capítulo, estudiar cómo se desarrolla el proceso de privatizaciones a lo largo y ancho del viejo continente.

Finalmente, un tercer capítulo servirá para intentar dilucidar el conflicto desentrañado en ese proceso de privatizaciones; el carácter ideológico del mismo en consonancia con la teoría de los *public choice*, el peso de la Unión Europea en el proceso y su relevancia a la hora de fomentar e incentivar el proceso liberalizador europeo, a partir de los años ochenta, y con mayor incidencia, a partir de los años noventa del siglo pasado.

## 1. Intervencionismo Económico y Desarrollismo en Europa del Siglo XX

En un periodo inicial, pos 2ª Guerra Mundial, se produjo un desarrollismo de carácter keynesiano que triunfó en las décadas posteriores, en mayor o menor medida, destacando Estados Unidos y más aún, Europa, gozando de gran reputación y vigencia en el periodo de posguerra. Políticas keynesianas enfocadas en la acción e intervención del Estado, con objetivo de facilitar el proceso de mercado, incentivando la actividad productiva. Esto se hizo posible por medio de políticas fiscales redistributivas y aumento del gasto público, especialmente en obra pública y desarrollo industrial, así como con la implementación y fortalecimiento de tipos impositivos con carácter progresivo. Se pretendía un aumento en la creación de empleo y elevar los ingresos de los trabajadores, con pretensión de incrementar la demanda efectiva y ejercer un efecto expansivo sobre la economía. De esta forma, el proceso tuvo lugar de una forma bastante similar en el continente europeo: economías de posguerra, en la que la intervención estatal, de dirigismo económico y desarrollo industrial, desempeñaron un papel clave favoreciendo el crecimiento económico y disfrutando Europa de periodos de prosperidad y estabilidad sin precedentes.<sup>1</sup> Así fueron los procesos de participación estatal que dieron origen a los Estados del Bienestar (*welfare states*). En este sentido, se presenta conveniente un análisis conciso sobre los procesos, como pretende el próximo subcapítulo.

El Estado adoptó así una posición *dirigista* o *neocolbertista*<sup>2</sup> económica, representando una notable presencia del Estado en la reconstrucción y en el desarrollo económico nacional, llevando incluso a la nacionalización de empresas privadas. Dicho proceso tuvo lugar en condiciones apropiadas y con un relativo éxito y con base en un Estado intervencionista, produciéndose una etapa de crecimiento económico sin precedentes en Europa. El Estado no

---

<sup>1</sup>Aquel período (1945-1973) recibió la denominación de “La Edad de Oro del Capitalismo”, en el que el PIB mundial crecía a un ritmo del 5% mundial, donde uno de los factores esenciales se debió al papel activo del Estado en el desarrollo económico y la creación de empleo (BARCIELA, 2006, p. 340-343).

<sup>2</sup>Dirigismo en el sentido francés del término, en relación con el ‘*dirigisme*’ acuñado durante el mandato De Gaulle.

desempeñaba un simple papel regulador en la economía, y sí un fuerte papel en el direccionamiento inversor.

## 1.1 Experiencias intervencionistas de posguerra

El análisis de las experiencias intervencionistas en varios países europeos servirá de fundamento al proceso explicitado anteriormente, de dirigismo económico keynesiano al respecto de las economías de posguerra. Así pues, en Francia, el general De Gaulle, en un gobierno compuesto de comunistas, socialistas y demócrata-cristianos, asumió y puso en funcionamiento la idea de un Estado intervencionista en la economía. Nacionalizó<sup>3</sup> los sectores claves de la economía (energía, transporte aéreo, bancos, seguros) y de grandes empresas, creando la Seguridad social y los comités de empresa. De Gaulle fijó, en 1946, los objetivos económicos del país a largo plazo, con el *Commissariat général du Plan*.<sup>4</sup> Bajo la dirección de Jean Monnet se lleva a cabo el primer “Plan de Modernización y Equipamiento” para el período 1947-1952, en relación con las actividades de base (energía, acero, cemento, transporte, maquinaria agrícola); el II Plan (1954-1957) ampliará objetivos, previendo la construcción de viviendas, el desarrollo de la investigación científica, las industrias de procesamiento entre otros. El Estado se erige igualmente en instigador de la construcción de grandes trabajos de infraestructuras y habitacionales, desarrollando, asimismo, los sistemas de red eléctrica y de carreteras así como de sistemas ferroviarios. Francia, por tanto, se movió hacia un sistema de planificación coordinada con el objetivo de modernizar el aparato industrial y derrotar las tendencias de estancamiento surgidos en los años treinta, destacándose pues, entre 1947 y 1973, los elevados niveles de crecimiento de los que disfruta el país galo, un 5% de media anual, que llevaron a denominar ese periodo de “los Treinta Gloriosos”.

En España, desde el final de la Guerra Civil española (1936-1939) se dio comienzo a un proceso paulatino de intervención industrial estatal. Es con la conclusión de la guerra civil, en virtud de la Ley de protección y fomento de la industria nacional de 24 de octubre de 1939<sup>5</sup>, que se sientan las bases de dicho proceso. Bases concretadas principalmente por medio de la Ley de 25 de

---

<sup>3</sup>Empresas como Renault o EDF fueron nacionalizadas. Asimismo, el Estado se hizo con la propiedad de las principales empresas de producción aeronáutica, reagrupadas en *Sud Aviation et Nord Aviation*. Igualmente, en el marco del ‘Plan Calcul’ se crea, en 1960, la *Compagnie Internationale pour l’Informatique* (CII) con beneficios de preferencia nacional en las empresas públicas y semi-públicas.

<sup>4</sup>Planos y plazos de dicho programa: <http://www.gaullisme.fr/2011/08/02/commissariat-general-du-plan/>. Último acceso en: 24/11/2015.

<sup>5</sup>Ley disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1963-22620](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1963-22620). Último acceso en: 25/11/2015.

septiembre de 1941,<sup>6</sup> por la que nace el Instituto Nacional de Industria (INI) como entidad de Derecho Público surgida con objeto de fomentar el papel desarrollista del Estado en áreas o sectores de interés público, donde la iniciativa privada o bien se mostraba inviable o destacaba por su complejidad. El INI se originó estructurándose con claro espejo en el IRI<sup>7</sup> – *Instituto per la Riconstruzione Industriale* – italiano, concebido por Mussolini, y en funcionamiento desde 1933, como centro del crecimiento económico italiano. Así pues, el propio preámbulo de la Ley de 25 de septiembre de 1941, por la que surge el INI, establece:

**La necesidad de vigorizar nuestra economía, fuertemente afectada por una balanza de pago tradicionalmente adversa, inspiró la política del Estado de fomento de las industrias de interés nacional** que la ley de 24 de octubre de 1939 reguló, estimulando la iniciativa particular con la concesión de importantes ventajas y garantías. Sin embargo, es tan grande la cuantía de las inversiones que la fabricación de determinados productos requiere, que muchas veces rebasa el marco en que las iniciativas particulares se desenvuelven, y para otras el margen de los beneficios resulta tan moderado, que no ofrece incentivo a los organismos financieros, que hacen desviar el ahorro nacional hacia otras actividades, con perjuicio de los intereses de la Patria. **Los imperativos de la defensa nacional exigen, por otra parte, la creación de nuevas industrias y la multiplicación de las existentes (...)**. No existen, además, en nuestra Nación las entidades aptas para financiar estos grandes programas industriales. **Surge, pues, la necesidad de un organismo que, dotado de capacidad económica y personalidad jurídica, pueda dar forma y realización a los grandes programas de resurgimiento industrial de nuestra Nación (...)**.

De esta forma, la política de desarrollismo industrial se concretó en la creación de diversas industrias y conglomerados públicos nacidos al calor de dicho movimiento, y que en el año 1957 entra en un punto de inflexión con la entrada de los tecnócratas<sup>8</sup> en el gobierno español. Dicho cambio en la estructura

---

<sup>6</sup>Artículo 1.2 Ley de 25 de septiembre de 1941: “Se crea el Instituto Nacional de Industria, entidad de Derecho público, que tiene por finalidad propulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial de las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país, o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y activa”. Disponible en: [http://www.historiacontemporanea.com/pages/bloque6/el-regimen-de-franco-i-19391959/documentos\\_historicos/creacion-del-instituto-nacional-de-industria-25-septiembre-1941?theme=pdf](http://www.historiacontemporanea.com/pages/bloque6/el-regimen-de-franco-i-19391959/documentos_historicos/creacion-del-instituto-nacional-de-industria-25-septiembre-1941?theme=pdf)  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1970-1425](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1970-1425) Último acceso: 28/11/2015.

<sup>7</sup>Archivo histórico, origen del IRI. Disponible en: <http://www.archivistoricoiri.it/index/pagina-80.html>. Último acceso: 26/11/2015.

<sup>8</sup>Una generación de políticos más técnicos cuyo principal dogma era el crecimiento económico como forma de estabilidad social, que supliese la falta de libertades.

gubernamental se produjo como consecuencia de la negativa coyuntura económica de una agotada “autarquía”<sup>9</sup> y la presión internacional al régimen. Se implantó un Plan de Estabilización (1959), por medio del cual se persiguió que la economía española tuviera acceso a los mercados internacionales, para de este modo favorecer un crecimiento económico estable y prolongado (VARELA PARACHE, 2010, p. 9). El sector industrial se destacó como principal motor de la economía española, alcanzando tasas de crecimiento industrial anual del 10% dentro de las cifras que justifican el llamado ‘milagro español’ (1960-1973). Crecimiento favorecido por el incremento de la productividad, salarios competitivos, importaciones tecnológicas e incremento inversor extranjero posibles gracias a los bajos salarios (paulatinamente incrementados<sup>10</sup>), a la importación de tecnología y a la inversión de capitales extranjeros (VARELA PARACHE, 2010, p. 3).

El INI se destacó muchos años como el primer grupo empresarial español y, por su dimensión, se situó entre los diez más importantes de la Comunidad Europea. El número de empresas en las que ha tenido una participación directa y mayoritaria a lo largo de su historia, mediante creación o adquisición, ronda las 180, con una plantilla conjunta del Grupo INI que, en 1980,<sup>11</sup> superaba las 250.000 personas<sup>12</sup> (SEPI, 2015). Así pues, grandes empresas surgieron con

---

<sup>9</sup>Según Sánchez (2008): “Los dirigentes del INI (...) enseguida repararon en que la autosuficiencia productiva y la independencia tecnológica eran objetivos imposibles de conseguir, al menos a corto plazo: la industria española no estaba en condiciones de producir todo lo que el país necesitaba, dado su enorme retraso tecnológico. Por tanto, era necesario recurrir a la asistencia (técnica, comercial y financiera) de las empresas europeas y estadounidenses, aunque sólo fuese para evitar recurrir a ellas en un futuro”.

<sup>10</sup>El Salario real medio pagado por la empresa en España, pasó de 9.5 mil dólares en 1965 a 17.6 mil dólares en 1975. Así pues en el período 1965-75, con incremento de 3 mil dólares en el PIB real por habitante, de 9 mil dólares en la productividad media del trabajo y de 8 mil dólares en el salario medio real por trabajador asalariado. Salario, empleo y productividad de la economía española en 1965-2008 (GUISÁN, María-Carmen; AGUAYO, Eva 2009, p. 104-106).

<sup>11</sup>En 1981, por medio de la Ley 45/1981 de 28 de diciembre, se constituye el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH),<sup>11</sup> configurada, según definido en el art. 1 y 3 de la Ley 45/1981, como entidad de derecho público sujeta al derecho privado, dependiente del Ministerio de Industria y Energía con objetivo de gestionar las actividades empresariales públicas en materia de hidrocarburos integradas hasta ese momento en el INI. De este modo, con fecha 15 de junio de 1981 y en virtud del art 9 de la Ley 45/1981, le son transferidas al INH sus Divisiones de Petróleo y Petroquímica y del Gas, y consiguientemente, el paquete accionario así como los derechos de las empresas Enpetrol, Hispanoil, Eniepsa, Enagás y Butano (SEPI, 2015).

<sup>12</sup>Representaba el 6,4 % de la población ocupada en España en el sector industrial; el valor añadido bruto del INI en 1979 supuso el 3,4 % del PIB y el 32% de la inversión industrial española (SEPI, 2015).

base en esa política desarrollista industrial<sup>13</sup>. Aunque no solo el INI controlaba la gestión pública patrimonial. Muchas otras empresas actuaban en fuera del contexto INI; compañías amplia y mundialmente conocidas, como Campsa, Renfe, Telefónica, que a pesar de actuar fuera de la gestión directa de dicha entidad, se situaban bajo control estatal por medio de otros organismos públicos.

En el caso alemán, la situación posguerra se presentaba igualmente dramática, con una declarada de insolvencia financiera, así como infraestructuras e industria en completo desmantelamiento. El plan Marshall ejerció un papel relevante, con 1.600 millones de dólares aportados a la reconstrucción. En 1948, el banquero alemán Hermann Josef Abs inició la creación de una institución modelada en la CFR: el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Corporación Crediticia de Reconstrucción, KfW por sus siglas en alemán). El KfW recibió capital de las cuentas homólogas<sup>14</sup> del PRE (3.700 millones de marcos alemanes) para el financiamiento de los proyectos de reconstrucción (KRUCZKOWSKI, 2010). Para eso, el KfW elaboraría una lista de las inversiones más urgentes, con una perspectiva de los productos y las máquinas requeridas, y encargaría a las compañías pertinentes a producirlos.<sup>15</sup> Aquellas inversiones públicas desencadenaron una cantidad considerable de inversiones privadas, que fueron apoyadas además por el gobierno. A finales de los años 50, la situación dio un giro de 180° para tornar el país en una potencia económica mundial, el PIB de Alemania Occidental creció en términos reales en tasas del orden de 8% durante la década de los 50, mientras que durante igual período la producción industrial lo hizo al 11%, generando una situación de pleno empleo. La tasa de desempleo, que era del 11% en 1950, disminuyó a 1,3% en 1960 (KRUCZKOWSKI, 2010).

En Italia, destacan las medidas gubernamentales de septiembre de 1947, conocidas como la “línea de Einaudi”,<sup>16</sup> que consistieron, en primer lugar, en el establecimiento de un requisito de reserva consistente para todos los bancos

---

<sup>13</sup>SEAT, Endesa, Iberia, Enesa, Hunosa, ENCE, Astilleros... son muchas las empresas que surgieron en ese proceso industrializador de pos guerra, como detalla concretamente la propia web del SEPI:

[http://www.sepi.es/default.aspx?cmd=0004&IdContent=345&lang=&idLanguage=&idContraste=.](http://www.sepi.es/default.aspx?cmd=0004&IdContent=345&lang=&idLanguage=&idContraste=)

<sup>14</sup>El valor equivalente de las importaciones de Estados Unidos fue pagado a "cuentas homólogas", en el marco del Programa de Recuperación Europeo (PRE). Las autoridades estadounidenses liberaron fondos de estas cuentas para proyectos importantes en la implementación del Plan Marshall (KRUCZKOWSKI, 2010).

<sup>15</sup>Las compañías tenían que presentar una solicitud de préstamo al KfW con las propuestas correspondientes para las inversiones operacionales. Pero el KfW sólo era el prestamista, si las instituciones de crédito privadas consideraban el préstamo demasiado riesgoso. Este era particularmente el caso en el carbón, gas, agua, electricidad y sectores de transporte (KRUCZKOWSKI, 2010).

<sup>16</sup>Informaciones detalladas sobre la “línea Einaudi” en el siguiente enlace: <http://www.scuolaeconomicorino.unito.it/profili/einaudi.pdf>.

(MARCHIONATTI, 2010). Se creó la tasa de descuento, y actuó en el mercado cambiario para llevar el tipo de cambio oficial, muy inferiores a los del mercado libre y en paralelo – reservado para ciertas categorías de exportadores de una decisión de 1946 – y los del mercado negro, mucho más alto (MARCHIONATTI, 2010). En esencia se trataba de una devaluación, pero controlada, que sirvió para desalentar las importaciones y alentar a los exportadores a los que, sin embargo, la fuerte demanda internacional permitió cierto margen. Estos estuvieron acompañados por otras medidas de restricción<sup>17</sup>.

Del mismo modo, la financiación estatal a la industria después de la guerra fue de intervención en favor del ya previamente mencionado IRI, cuya reconstrucción financiera fue iniciado por el aumento del fondo de dotación a marzo de 1946, de 2.000 millones hasta 12.000 millones, seguido de una serie de medidas de apoyo, especialmente en el sector mecánico (RANIERI, 2005, p. 9). La participación del Estado en la economía, incluido el IRI fue una de las principales expresiones, teniendo lugar por varias razones, entre ellas: la necesidad de apoyar a los sectores de la economía nacional en tiempos de crisis; las necesidades de defensa del país; la política autárquica; revertir los monopolios extranjeros en el suministro de productos esenciales.<sup>18</sup> Desde el final de la II Guerra Mundial, a pesar de la resistencia liberal, se formó pronto un consenso en torno a la necesidad de preservar los intereses del Estado, y en ese periodo tuvo lugar el llamado “milagro italiano”, en el que la economía experimentó un superávit en su nivel de crecimiento PIB del 5.8% por año entre 1951–63, y del 5.0% entre 1964-73.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>“Con el fin de seguir la reconstrucción económica italiana, debe tenerse en cuenta el Programa de Largo Plazo, presentó la OEECE en París, como documento-memorándum para la estrategia italiana en la gestión del ERP programa de ayuda. Fue desarrollado por el Centro de Estudios de Técnica de Planificación Económica, un despacho fundado por el IRI en competencia con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y aprobado por el CIR, el Comité Interministerial de Reconstrucción, la cumbre de órgano político técnico. El objetivo esencial consistía en dirigir la inversión hacia la producción de bienes energéticos y de capital con el fin de aumentar la capacidad y la productividad” (RANIERI, 2005, p. 5- 6).

<sup>18</sup>“Las principales decisiones tomadas entonces fueron: a) la adopción del plan de Finsider importante para la reestructuración de la industria del acero y el desarrollo de la industria del acero en la base de un ciclo de la costa; b) la construcción de nuevos buques, para restaurar vínculos nacionales e internacionales; c) el desarrollo de la industria de la telefonía y la radio; d) la reorganización y la conversión de las producciones mecánicas de la guerra a la producción civil; e) inversiones significativas en el campo eléctrico, con nuevas inversiones y adquisición de nuevas explotaciones; f) las nuevas inversiones para impulsar la industrialización del Sur” (RANIERI, 2005, p. 6).

<sup>19</sup>Entre 1951 y 1971, el ingreso per cápita en términos reales de alcance, acompañados por una significativa mejora en las cifras de consumo y los patrones de vida y las condiciones sociales predominantes se elevaron a los niveles comunes de la Europa occidental. “Gracias a la potente e inusual desarrollo Italia logró en pocos años para reducir la brecha con los países con el casco industrializados como Inglaterra y Francia.

Finalmente, en el caso británico, el gobierno del laborista Attlee (1945-1951) se destacó como ser uno de los gobiernos británicos más sociales del Siglo XX, efectuando la nacionalización de las principales industrias y empresas de servicios públicos. Se desarrolló e implementó el estado de bienestar ‘*cradle to grave*’<sup>20</sup> concebido por el economista William Beveridge (LLANOS, 2012, p. 201). El gobierno laborista impulsó nacionalizaciones, destacando los sectores de aviación civil, el carbón, y los cables e inalámbricas. Luego vinieron los ferrocarriles, canales, transporte por carretera y el transporte por carretera, electricidad y gas. Posteriormente llegó el hierro y el acero, que era un caso especial, ya que era una industria de fabricación. Igualmente, el Banco de Inglaterra también fue nacionalizado.<sup>21</sup> En total, alrededor de una quinta parte de la economía fue nacionalizada (LLANOS, 2012, p. 201). Los propietarios de su capital accionario, recibieron bonos del gobierno, y el gobierno tomó la plena propiedad de cada empresa afectada, consolidándolo en forma de monopolio nacional. Los gerentes continuaban siendo los mismos, sólo que ahora se convirtieron en funcionarios que trabajan para el gobierno. El conservador Churchill retornó al poder en 1951 manteniendo la mayor parte de los programas adoptados por los Laboristas, conformando lo que se llamaría de “consenso de posguerra”, vigente hasta 1970. Se destacó como un período de notable crecimiento económico y de buenas cifras de desempleo y de aumento de acceso de los hogares a los bienes de consumo, aunque ligeramente inferiores a las de sus pares franceses o germanos (occidentales) (LLANOS, 2012, p. 201).

Por tanto, como visto comparativamente, los procesos comparten un claro padrón de Estado con un papel claramente *dirigista*, en el que este, en el marco europeo comparado, estableció las líneas económicas nacionales, ejerciendo un papel guía en el desarrollo económico. Desempeñaron un papel

La fabricación de vehículos de motor 1959-1963 se quintuplicó, pasando de 148.000 a 760.000 unidades. En este período, los refrigeradores pasaron de 370.000 a un millón y medio, los televisores, que en 1954 fueron más de 88.000, se elevaron a 643.000” (CALANDRI, 2000).

<sup>20</sup>Se traduciría en algo así como “de la cuna a la tumba”, y hace referencia al sistema sanitario, de carácter público, que cubriría la atención médica de los británicos desde el nacimiento hasta su muerte. Informaciones más detalladas en el siguiente enlace: <http://www.newstatesman.com/politics/politics/2012/11/cradle-grave>. Último acceso: 24/11/2015.

<sup>21</sup>El Banco de Inglaterra, al igual que el banco de Francia y Alemania, no comenzó - como banco estatal ni como empresa de la corona, sino como banco privado, sino que estaban controlados, en buena medida por la dinastía banquera europea en forma de familias en Inglaterra, Francia, Alemania, Austria e Italia: Rotschild, Khun, Loeb, Lehman, Warburg, etc. El Banco de Inglaterra fue fundado en 1694, y fue nacionalizado el 1 de marzo de 1946 con posterioridad la Segunda Guerra Mundial. Es el segundo Banco Central creado en la historia, únicamente por detrás del Banco de Suecia. Disponible en: <http://www.bankofengland.co.uk/about/Pages/default.aspx>. Último acceso: 29/11/2015.

activo, creando industrias nacionales, empresas públicas diversas e incluso nacionalizando grandes empresas. Fueron patrones de conducta, aunque divergente en las formas, comunes en el fondo, constituyendo un modelo de conducta común en el periodo de posguerra, pero que empezó a ser puesto en cuestión en los años ochenta, en el que el proceso se invirtió, como se propone analizar el próximo capítulo.

## 2. Privatizaciones en Europa y proceso de convergencia con la Unión Europea

A finales de los años setenta, pero principalmente a comienzos de los ochenta que comenzaron, de forma pronunciada, los procesos de privatización de empresas públicas en Europa. Fenómeno privatizador, sin duda favorecido por la crisis petrolera de los años setenta,<sup>22</sup> que abrió las puertas a las ideas de tendencias neoliberales sostenidas por Milton Friedman y Friedrich von Hayek de entre otros, así como por las experiencias privatizadoras, tanto británica como estadounidense. En este sentido, definitoriamente, la privatización,<sup>23</sup> *grosso modo*, podría simplificarse conceptualmente como un proceso en el que se produce la venta de empresas que han sido constituidas o, en su caso, nacionalizadas, por el Estado u otro ente público a propietarios de capital privado.

Así, y como anteriormente expresado, desde mediados de la década de los ochenta, un gran número de países – en mayor medida los industrializados, pero también el resto<sup>24</sup> – han llevado a cabo una política de privatizaciones con

---

<sup>22</sup>Crisis con origen en la guerra del *Yom Kipur* en 1973. Los productores de petróleo árabes cortaron las exportaciones a los EE.UU. para protestar por el apoyo militar estadounidense a Israel en su guerra de 1973 con Egipto y Siria. Esto trajo alza los precios del gas y largas colas en las estaciones de servicio, y contribuyó a una crisis económica importante en los EE.UU. El cual era fuertemente dependiente del petróleo de Oriente Medio, lo que llevó a los EE.UU. para centrarse en la inestabilidad en esa región, que desde entonces ha incluido múltiples guerras y otras intervenciones militares de Estados Unidos. (MYRE, 2013). Disponible en: <http://www.npr.org/sections/parallels/2013/10/15/234771573/the-1973-arab-oil-embargo-the-old-rules-no-longer-apply>. Último acceso: 04/12/2015.

<sup>23</sup>Existen tres tipos de privatización según Sánchez Carreira (2011): 1. La privatización indirecta o formal, que recoge las decisiones públicas encaminadas a la desregulación de determinados sectores de la economía pero ningún caso se produce un cambio de titularidad, 2. La privatización funcional, que aparece cuando se transfiere a un agente privado la gestión de una actividad y 3. La privatización sustancial o material supone la efectiva transferencia de una actividad económica desarrollada por los poderes públicos al sector privado.

<sup>24</sup>Según un informe del Banco Mundial, datado en julio de 1992: “más de 8.500 empresas de propiedad estatal (EPE) en más de 80 países se han privatizado en los últimos 12 años, 2.000 en los países que reciben préstamos del Banco Mundial. Cerca de 30 grandes empresas estatales con un valor bruto de más de 19 mil millones de dólares han sido

resultado en que una gran parte de las empresas públicas pasasen a depender de grupos económicos o inversores privados, nacionales o extranjeros, siendo este un proceso común en la Unión Europea, como pretende abordar este capítulo. Esta tendencia de política económica ha afectado incluso a actividades que llevaba a cabo directamente la Administración y que ni siquiera constituirían empresas públicas propiamente dichas como podrían destacarse servicios forestales, de limpieza, de mantenimiento y en algunos países incluso la enseñanza básica y los servicios públicos de salud.

## 2.1 La Europa de las privatizaciones

La primera privatización en la Europa de posguerra, generalmente obviada, tuvo lugar en la Alemania occidental, de la mano del canciller Adenauer, que colocó la mayor parte de las acciones de Volkswagen<sup>25</sup> en Oferta Pública de Venta (OPV) en 1961 (OCDE, 2000 p. 3).

No obstante, en la mayoría de los casos, se trataba de procesos minoritarios y parciales los que sucedieron en ese período, en determinados países europeos. Pero es a partir de 1979, con la llegada al poder de los conservadores en el Reino Unido que comienza un avanzado proceso de privatizaciones que, según Parker (1998), tuvo origen sin intencionalidad política previa.<sup>26</sup>

A pesar de la discutida “falta de intencionalidad”, sin duda el proceso británico se tornó en ejemplo y punto básico referencial, conforme a su carácter innovador y cariz original, extenso como no existía precedente.

El gobierno Thatcher (1979-1990) llevó a cabo un proceso gradual de sustitución del Estado de Bienestar por un capitalismo de corte popular, con

---

vendidos en los países en desarrollo en los últimos dos años. Miles de empresas más pequeñas también están en el bloque de ventas en todo el mundo”. Informe disponible en: <http://www.worldbank.org/html/prddr/outreach/or3.htm>. Último acceso: 05/12/2015.

<sup>25</sup>“The Adenauer government in the Federal Republic of Germany launched the first large-scale, ideologically motivated “denationalization” program of the postwar era. In 1961, the German government sold a majority stake in Volkswagen in a public share offering heavily weighted in favor of small investors”. OECD, 2000, p.3) Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/1929649.pdf>. Último acceso: 03/12/2015.

<sup>26</sup>Otro mito es la intencionalidad política de las privatizaciones británicas. Es un hecho, que el partido conservador británico no incluyó la privatización de empresas públicas en su programa electoral de 1979. Es más, el gobierno conservador no se planteó su política privatizadora a las empresas públicas estatales como una cuestión de política general, sino de un modo un tanto oportunista, una vez comprobado el éxito inesperado de la venta de viviendas municipales (Parker 1998). Del mismo modo, la política de privatización perseguida por Thatcher suponía una ruptura con el tradicional consenso partidario que había caracterizado a los gobiernos británicos de la posguerra (Heald 1989, Hulsink 1999).

políticas de reducción de la presión fiscal y del poder sindical. British Petroleum, British Telecom o British Airways de entre otras (88 compañías públicas entre 1979 e 1996), fueron objeto de privatizaciones.

Según SERVÁS (2003, p.351), entre 1988 y 1996, el Reino Unido fue responsable por el 45% de todos los procesos de privatización realizados en el conjunto de los países industrializados. Así pues, abierta la veda, el proceso privatizador avanzó inexorablemente por la Europa continental, afectando tanto al Reino Unido, destacado previamente, como a la mayoría de países europeos.

En Francia se dio comienzo en 1986, durante el gobierno Mitterrand (1981-1995), aunque con Jacques Chirac como primer ministro (1986-1988), a un ambicioso proceso privatizador, tanto por el volumen vendido como por el número de empresas privatizadas.<sup>27</sup> La vuelta de los socialistas al poder en 1988 resultó en la paralización de los procesos de privatización pretendidos, para ser retomados en 1993 pero manteniendo una fuerte participación estatal en las mismas como sucede en Air France, France Télécom o en Gaz de France, de la que es accionista mayoritario a 2015.<sup>28</sup>

En el caso italiano, el IRI y el ENI privatizaron algunas compañías italianas (SEGNANA, 1993). Sin embargo, estas ventas de empresas públicas no eran fruto de un programa político de privatizaciones continuo y significativo. De hecho, hasta finales de los años 1980, el único ejemplo considerable de privatización en la UE fue Gran Bretaña. La política de privatización en Francia<sup>29</sup> sólo fue realmente significativa durante la década de 1990, en línea con el resto de Europa.

De la misma forma, a partir de la segunda mitad de los años 1980, muchos países como Austria, Dinamarca, Holanda o Suecia, comenzaron a definir sus programas y estrategias de privatización a través de la reestructuración de las entidades públicas como sociedades anónimas de propiedad pública mayoritaria.

---

<sup>27</sup> La participación en el PNB de las empresas públicas ha pasado del 8,5% al 5% en quince años. Entre otros, destaca el caso de privatización francés entre 1986 y 1988 y las ‘*privatizations silencieuses*’ llevadas a cabo posteriormente por François Mitterrand. Hasta el lunes negro de octubre de 1987, las privatizaciones en Francia obtienen un éxito sorprendente. Casi una cuarta parte de las familias francesas (23 por 100) participaron en el proceso, con una inversión global de entre 30.000 y 37.000 millones de francos (1). Al final del mismo, el número de franceses propietarios de acciones en Bolsa era de 7,5 millones

<sup>28</sup> Según datos del INSEE, a 2010, el Estado francés controla mayoritariamente, de forma directa o indirecta, 867 sociedades, que emplean a casi 800.000 asalariados, representando un 3,5% del total de trabajadores franceses.

<sup>29</sup> “El programa francés de “re-privatización”, llevado a cabo entre 1986 y 1988, no era más que una reacción contra el programa de nacionalizaciones rendido por el anterior gobierno socialista” (CLIFTON; COMÍN; DÍAZ, 2006, p. 130).

Del mismo modo, tuvo lugar una primera oleada de privatizaciones en España, bajo el mandato del socialista Felipe González (1982-1996), en las cuales se produjeron más de ochenta operaciones de privatización,<sup>30</sup> reportando estas, más de 13.200 millones de euros a las arcas públicas (SEPI, 2015); privatizaciones independientes del tamaño, tanto pequeñas como grandes, sirviendo a modo de ejemplo las compañías automovilísticas SEAT y Enasa, Marsans o Hytasa, en el que la mayor parte de dichas compañías pasaron al ámbito privado, en el gobierno González. Se inició, igualmente, un proceso de “privatizaciones parciales de empresas rentables que únicamente perseguían recaudar recursos financiero”, como en los casos de Endesa, Repsol, Argentaria o Telefónica. Gestionaron dieciséis Ofertas Públicas de Venta de acciones (OPV), que permitieron la salida a bolsa de estas empresas y que produjeron unos ingresos de 10.200 millones de euros”. Pero fue en el gobierno Aznar (1996-2004) que se aceleró el proceso privatizador del Estado español,<sup>31</sup> completando la venta de las principales empresas estatales: Repsol, Telefónica, Endesa o Gas Natural luego de alcanzar el poder.<sup>32</sup> De esta forma, las principales compañías de electricidad, gas, petróleo, telecomunicaciones... pasaron a manos privadas, resultando en ingresos rondando los 30.000 millones de euros (SEPI, 2015).

El caso alemán destaca por su singularidad. En la antigua Alemania Federal, las privatizaciones fueron lanzadas por una coalición de demócrata-cristianos del CDU-CSU y el liberal FDP. Pero el programa nunca fue muy ambicioso ni en la teoría ni en la práctica. Esser (1998) afirma que “las

---

<sup>30</sup> Aquí puede encontrarse la lista completa de privatizaciones llevadas a cabo en el mandato González: <http://www.sepi.es/default.aspx?cmd=0001&IdContainer=49&lang=&idLanguage=&idContraste=>

<sup>31</sup> La SEPI nace a través del Real Decreto Ley 5/1995, de 16 de junio, posteriormente refrendado en la Ley 5/1996, de 10 de enero de 1996, de creación de determinadas entidades de derecho público encomienda, que se da origen a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales y establece su estructura de funcionamiento y órganos de gestión. )”. El ámbito de actuación de SEPI abarca 16 empresas participadas de forma directa y mayoritaria, que constituyen el Grupo SEPI, con una plantilla final de aproximadamente 73.000 personas en 2014. (SEPI, 2015).

<sup>32</sup> Haciendo breve mención a los gobiernos Zapatero (2004-2011) y Rajoy (2011-), periodo en los cuales el proceso de privatizaciones se vio ralentizado. Poco restaba ya a ser privatizado aún; a fines de 2010, el ejecutivo anunció la privatización de la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona, así como la privatización parcial del 30% de Apuestas y Loterías del Estado. Las previsiones no se cumplieron y fueron aplazadas dichas privatizaciones, retomadas parcialmente en el gobierno Rajoy, privatizando el 49% de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) por medio de una Oferta Pública de Venta (OPV), manteniendo el Estado el 51% de la propiedad. Restan, por tanto, en poder del estado, sin privatizar: AENA (51%), Loterías y Apuestas del Estado, Correos, Paradores, Ferrocarriles, Red Eléctrica (el 20%), Iberia (2.4%), Airbus (4%), Ebro Food (10.2%), Hispasat (7.4%), Enagás (5%) y así como la SEPI con Hunosa y Navantia.

privatizaciones en Alemania fueron puramente simbólicas ('nosotros también privatizamos') y motivadas por consideraciones fiscales. Las pocas transacciones que se realizaron estaban dirigidas a acallar las demandas del FDP".

Aún hoy, muchas empresas en sectores estratégicos cuentan con el Estado como mayor accionista. La energética E.ON destaca como una de las mayores empresas públicas europeas, la eléctrica RWE, segunda detrás de E.ON o el Deutsche Bahn, gestor de la red de ferrovías del país y la mayor de Europa, de entre otras. No obstante, en el caso de Alemania oriental, una vez reunificada, se llevó a cabo un proceso de privatizaciones masivo, denominado como *Treuhandanstalt* con costes sociales y críticas que aún retumban en el corazón de Europa.<sup>33</sup> Desde su creación hasta el 31 de diciembre de 1994, los contratos liquidados por esta agencia acumularon una deuda de 260 a 270 miles de millones de marcos alemanes.<sup>34</sup> Eso sí, un proceso destinado a beneficiar a los empresarios de la otra parte de Alemania, quienes fueron en su mayoría (un 85%) los que adquirieron los activos empresariales del Este (FERRERO, 2012).

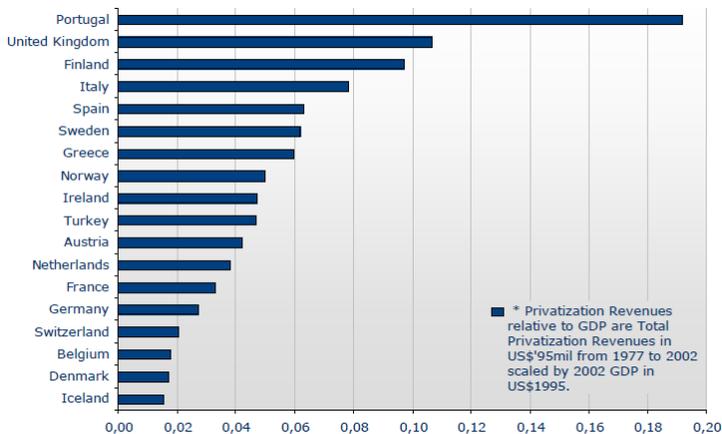
Así pues, huelga destaque el hecho de que Alemania, junto con Francia llevó a cabo procesos de privatizaciones en un grado inferior a los desarrollados en Reino Unido, España o Portugal y que se destaca en el porcentaje del PIB ingresado como consecuencia del proceso privatizador experimentado en el continente europeo en el transcurrir de las décadas ochenta y noventa del siglo pasado, ejemplificando el gráfico abajo los argumentos arriba explicitados.

---

<sup>33</sup> "El 85% de las empresas de Alemania oriental en su catálogo acabaron en manos de alemanes occidentales, un 5% fue adquirida por alemanes orientales y el resto por inversores internacionales. Tras cuatro años de actividad, se clausuraron 4.000 empresas y se destruyeron dos millones y medio de puestos de trabajo. El expolio de la República Democrática Alemana había quedado consumado. Treuhand generó una deuda al estado de 256 mil millones de marcos, que aún hoy los contribuyentes alemanes han de pagar de sus salarios mediante el llamado impuesto de solidaridad (*Solidaritätzuschlag*), hicieron que la coalición entre socialdemócratas y verdes aprobase años después la Agenda 2010, el mayor recorte del Estado social, con el fin de solventarlos". Dirk Laabs, *Der deutsche Goldrausch Die wahre Geschichte der Treuhand (La fiebre del oro alemana. La verdadera historia de Treuhand)* (FERRERO, 2012).

<sup>34</sup> "Kohl introdujo la paridad 1:1 entre el Deutsche Mark y el marco de la RDA para ahorros de 6.000 marcos (una fortuna en la RDA, y dos meses de sueldo de un periodista de la RFA de entonces) y de 1-2 para patrimonios más altos. La paridad real entre las dos divisas era de cinco marcos orientales por uno occidental. Esta diferencia, que hacía que un trabajador de la RDA que cobrara mil marcos de la RDA al mes pasara a cobrar esa misma cantidad de marcos occidentales, lo que hundió a miles de empresas del Este, incapaces de poder asumir de la noche a la mañana una deuda exorbitada con la nueva moneda y viendo desaparecer la capacidad competitiva que les daba el menor valor de su moneda. Esta estrategia era en cierto modo la estrategia de los empresarios de la RFA, deseosos de poder comprar a bajo precio las empresas orientales y quitarse competidores". La República Democrática Alemana. Un país que pudo existir de otra manera, 2014.

Figure 6. Privatization in Western Europe: Country Ranking by Revenues relative to GDP \*



Fuente: Privatization in Western Europe Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues con base en *Securities Data Corporation, World Bank, 2006*, p. 43.

De esta forma, con los dos primeros capítulos enfocados en explicar y detallar los procesos de intervencionismo de pos-guerra y los movimientos privatizadores posteriores, el último capítulo se propone estudiar las políticas de *public choice* y la influencia de la Unión Europea en este proceso. Se objetivará desentrañar la motivación y elementos explicativos al proceso de privatizaciones de finales del S.XX. Las justificativas esgrimidas y motivaciones que llevaron a la transición de ese movimiento de desarrollismo de posguerra, generalmente justificado por las necesidades de reconstrucción y de garantía de provisión de servicios básicos esenciales, a una privatización generalizada, ocurrida a lo largo y ancho del mundo, pero con foco, como destacado en el artículo, en el viejo continente. En este sentido, los *public choice* se tornarán un importante elemento explicativo de todo este proceso.

### 3. Public Choice en el contexto de la Unión Europea

De este modo, una pregunta se formula una vez analizado el proceso intervencionista primario de posguerra, y es el porqué de la posterior política privatizadora. ¿De dónde nace esa necesidad o urgencia privatizadora que de forma febril recorrió el mundo, pero concretamente Europa, en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado? Algunos analistas hablan de “euforia privatizadora”, que en muchos casos motivada por claro interés por un interés de cierto modo directo o, a veces, indirecto en el éxito económico de las operaciones, mostrando una imagen optimista y homogénea del proceso,

ocultando, de esta forma, sus efectos, a la vez complejos y volubles. A día de hoy (2015), los procesos privatizadores muestran características divergentes, tanto por sectores como por países, centrándose los análisis en la cuestión financiera, obviando así las posibles afectaciones sociales que conllevan. Así, incluso los defensores más firmes de la privatización no sabían cómo explicar su falta de popularidad en su lugar de origen, el Reino Unido, y en gran parte del resto del viejo continente.<sup>35</sup> La privatización, pese a ser un instrumento esencial para comprender la política económica del siglo XX, no existe unanimidad a la hora de definir el porqué de este proceso.

La decisión de los gobiernos de privatizar, según Manzetti (1999):

Es producto de una combinación de “voluntad” y de “oportunidad”. La “voluntad” de privatizar está relacionada con consideraciones de tipo ideológico y pragmático. Ideológicamente, el principal incentivo para privatizar es un intento de redefinir los límites de la acción del Estado. Pragmáticamente hablando, las motivaciones son varias, pero el objetivo de reducir los déficits fiscales a corto plazo es la razón más perentoria.

La “oportunidad” pues, se relaciona con la percepción de la opinión pública sobre la privatización y la nacionalización. Así pues, la “oportunidad” tiene que ver con el espacio de maniobra de que disponen los gobiernos preocupados por su reelección. Tanto en América Latina como en la OCDE, este balance entre ideología, pragmatismo y oportunidad muestra unas variaciones muy importantes. Por ejemplo, la historia de las privatizaciones en el Reino Unido bajo el mandato de Margaret Thatcher y, en Francia, bajo el mandato de Jacques Chirac, es una historia de ideología y oportunidad. En el caso británico, las privatizaciones se realizaron con el objetivo de hacer las nacionalizaciones sencillamente inconcebibles. Las privatizaciones se diseñaron como una forma de construir coaliciones transformando al ciudadano normal en un accionista y, por tanto, en un leal votante de derecha. También en Francia, los *gaullistas* lanzaron un programa de privatizaciones bajo la premisa de que nacionalizar la economía equivalía a privatizar. Sin embargo, el carácter ideológico aisladamente, no sirve como explicación para gobiernos, tanto de un sentido político como de otro, continuaron con esa política. Así pues, los teóricos de la integración europea han estudiado de forma escasa y sin profundidad la

---

<sup>35</sup> Así pues, los conflictos se suceden actualmente en Europa al hilo de las privatizaciones de empresas públicas en ciertos sectores concretos llevadas a cabo en décadas pasadas. En Reino Unido, la red ferroviaria, en manos privadas, cuestan dos veces más al Estado que cuando eran públicos, siendo que la remuneración de los ejecutivos subió un 56% con la privatización, problemas parecidos en el caso español. En España, la privatización petrolera y eléctrica generó oligopolios en los que, en este último sector, los consumidores españoles pagan la tercera tarifa más cara del continente europeo, acumulando déficits de tarifa de 24.000 millones de euros a 2013 (ESTÉVEZ, 2013).

privatización; sin haberla analizado mínimamente de forma comparativa con otras políticas. Ello justifica que las privatizaciones no deban ser políticas impulsadas por la UE, debiendo permanecer neutrales en materia de propiedad, limitándose a garantizar una efectiva competencia entre las empresas de los diferentes países comunitarios.

Así pues, en este sentido, digna mención el encuadre de la teoría de los *public choice* u “opción pública”, que se destacó, a lo largo de las últimas décadas, como la principal crítica teórica de otra corriente, que fundamenta la intervención del Estado en la economía, la configuración de la economía de bienestar (*welfare economics*). Mientras esta última se centraba en analizar los “fracasos de mercado” que justificaban la intervención correctora del Estado, la teoría de los *public choice* se enfocó en clarificar los “fracasos del gobierno” y los límites de intervención de ese mismo Estado (PEREIRA, 1997). Los *public choice* fueron ideológicamente aprovechados por los neoliberales, que defendían una menor intervención del Estado en la economía, no debiendo confundirse con un pensamiento neoliberal. La teoría de la opción pública destaca como programa de investigación y el neoliberalismo como una ideología (PEREIRA, 1997). Según Bresser PEREIRA (2009, p.19), “el asalto más radical al Estado fue el promovido por la teoría de la opción pública o *public choice*, pues su propia denominación es orwelliana, ya que rechaza la propia idea de una ética pública”.<sup>36</sup>

El análisis de esta temática requiere, *ergo*, de un abordaje bastante amplio, aun así, en aras de ser concretos y sistémicos, se muestra conveniente y práctica la síntesis efectuada por Clifton, Comín y Díaz (2006),<sup>37</sup> que distinguen tres paradigmas, o modelos principales de privatización llamados: el “paradigma británico”, el enfoque de la “lógica múltiple”, y el “paradigma europeo”, y que se relacionan con los *public choice* en la medida en que explican de qué forma se produjeron las privatizaciones en el contexto europeo y bajo qué premisas, en una especie de “opción pública” electiva, determinando el porqué de privatizar, con que intencionalidad y si el aborrecimiento hacia la administración pública, hacia la propiedad pública empresarial, manifestado por ciertos sectores económicos está lo suficientemente justificado, tanto en términos económicos como por sus efectos de carácter social. De esta forma, el paradigma británico<sup>38</sup>,

<sup>36</sup> En relación con la ética pública, destaca Bresser-Pereira que para los teóricos de los *public choice*, el Estado no representaría apenas una organización ineficiente, mas sí una organización criminal, en la cual sus miembros, excluidos los ciudadanos, estarían apenas preocupados en practicar el *Esse não é apenas uma organização*. E não é apenas uma organização ineficiente *rent-seeking* (PEREIRA, 2009, p. 19).

<sup>37</sup> Judith Clifton; Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes. La privatización de empresas públicas en la UE: ¿la vía británica o la senda europea? (OCDE, 2006).

<sup>38</sup> El “paradigma británico” continúa vivo y goza de buena salud en el periodo contemporáneo. Además, este enfoque continúa caracterizando gran parte de las

hace hincapié en la experiencia privatizadora del Reino Unido, poniendo el énfasis en características específicas de la misma, resaltando el marcado carácter ideológico, rechazando frontalmente la intervención estatal, así como privilegiando las “soluciones de mercado”. El segundo paradigma es el denominado de enfoque múltiple. A partir de finales de los años ochenta, y a modo de respuesta a la diversidad y heterogeneidad de los procesos privatizadores a lo largo y ancho del viejo continente, proliferaron los estudios comparativos con fulcro en dichos procesos. La perspectiva del “paradigma británico” fue viéndose gradualmente rechazada por los investigadores que analizaban las nuevas prácticas privatizadoras. La diversidad de experiencias exigió la consideración de nuevas variables y la introducción de matices para entender las privatizaciones en la Europa continental. El Reino Unido experimentó una privatización singular, ya que no existían modelos imitables previos. En el caso del resto de países, la base experimental británica sirvió a mejorar ciertas prácticas y evitar otras. Se destacó, a modo de ejemplo, para el resto de países de lo que debía o no hacerse porque no existía ningún modelo que imitar. Por el contrario, los demás países pudieron aprender de la experiencia británica, imitando algunas prácticas y corrigiendo o evitando otras.

De otro lado, la ideología neoliberal que conectaba propiedad privada con optimización funcional de la economía, argüida y férreamente sostenida por los partidarios del “paradigma británico”, se vio seriamente cuestionada, principalmente por la metodología empleada a la hora de medir los resultados de los procesos de privatización, pues obviamente, si la medición se deriva, única y exclusivamente, de elementos financieros, el resultado se encaminará, sin dudas, a lo predispuesto por la lógica del mercado privado. Stiglitz (2009), cuestiona y califica esa creencia incondicional en la bonanza de las privatizaciones de “fundamentalismo del mercado”. En el momento en que se entran a valorar otros indicadores para evaluar el rendimiento obtenido, tales como la seguridad, facilidad de acceso al servicio y otros, la premisa de los neoliberales queda en entredicho (HÉRITIER, 2002). De este modo, y según CLIFFORD, COMÍN y DÍAZ (2006), para contrastar la utilidad del enfoque de “lógica múltiple”:

Enunciaremos la hipótesis segunda, de la siguiente manera: supondremos que las motivaciones existentes detrás de la privatización en la UE son tan diversas

---

prescripciones políticas contemporáneas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que insisten en la superioridad de la propiedad privada en lo relativo a la eficiencia económica y la necesidad de evitar una “enfermedad mortal” de la propiedad pública (KIKERI, NELLIS y SHIRLEY, 1994; SHIRLEY y WALSH, 2000). La capacidad explicativa del “paradigma británico” podría caracterizarse en la hipótesis primera, enunciada así: los gobiernos tratan de emular la experiencia privatizadora británica; La privatización motivada por una preferencia ideológica por la propiedad privada, con la correspondiente desconfianza en el Estado, y por la fe en que la eficiencia producirá beneficios.

y complejas que resulta imposible identificar una o varias lógicas comunes. Esta hipótesis quedará probada si resultara imposible detectar tendencias comunes, tales como las secuencias temporales nacionales, sectoriales o en los recursos financieros generados, en los distintos procesos de privatización de los distintos países de la UE. Contrariamente, si se encontraran tendencias comunes la hipótesis quedaría desechada.

Concluyendo este segundo paradigma, procede pasar al último de los tres estudiados en este capítulo, merecedor un subcapítulo en función a la relevancia de la temática en sí, y en consonancia con el objetivo de este artículo, como especificado en la introducción, con pretensión de estudiar el proceso privatizador europeo, orígenes, desarrollo y el porqué de dicho proceso.

### 3.2 El Paradigma Europeo

El tercer paradigma para explicar el proceso de privatización, según CLIFFORD, COMÍN y DÍAZ (2006), y que merecerá una atención específica por la relevancia de la misma, vendría a denominarse: “paradigma europeo”. Se destaca, de forma patente, la existencia de un amplio consenso al afirmar que la construcción de la Unión Europea afectó e impulsó las reformas económicas tendentes a la desregularización y privatización de empresas públicas.

Parece que existe consenso a la hora de afirmar que la construcción de la Europa comunitaria, ubicada en un contexto global de cambio desde la década de 1970, supuso una fuerza destacada que afectó fuertemente a las reformas políticas, incluidas la desregularización y la privatización de las empresas públicas. Este paradigma añade una gran diversidad de enfoques, entre los que figuran las propuestas “neofuncionalistas” e “intergubernamentales” para la integración, así como una nueva área de estudio sobre la europeización.

Entre las contribuciones al “paradigma europeo” se encuentran las de aquellos que anteponen el papel de la Comisión Europea, que lleva a cabo reformas de mercado dentro de un contexto de cambio económico, político y tecnológico (SANDHOLTZ y ZYSMAN, 1989; SANDHOLTZ, 1993). Por su parte, MAJONE (1994, 1997) argumentó que, en Europa, un “Estado regulador” estaba sustituyendo la intervención tradicional del Estado.

Pues bien, la privatización desempeñaba un papel clave dentro de este nuevo estado regulador, junto con la creación de agencias reguladoras independientes y la promulgación de nuevas normas legales que terminen con los monopolios públicos. Esto conllevaba cambios en la función del Estado, centrados en la corrección de los fallos de mercado y el fomento de la competencia a través de la creación de normas legales, en vez de asignaciones presupuestarias. Surgió así en Europa una tendencia general hacia las privatizaciones y la regulación, con variaciones transnacionales, que requeriría

un análisis más profundo. THATCHER (2002a, 2002b) aceptó el reto de Majone, redefiniendo el argumento para afirmar que estaban surgiendo varios “regímenes reguladores”, en vez de un único Estado regulador, ya que los países y los sectores respondían de manera diferente a las reformas. En este momento, la atención se dirigió a explicar estas diferencias: las variables incluyen diferentes puntos de partida dentro del Estado (SCHMIDT, 2002), varios grados de presión internacional y diferentes estilos políticos (RICHARDSON, 1982) y diferencias técnicas (HÉRITIER, 2002), como ocurre con la electricidad (GENOUD y VARONE, 2002) y las telecomunicaciones (THATCHER, 2000).

De ese modo, este “paradigma europeo” reflejaría un proceso en el que se constatan rasgos y elementos propios en el proceso de privatización en la UE, con semejanzas que permiten establecer los vínculos hipotéticos que caracterizarían a dicho paradigma europeo, sirviendo de base argumentativa del paradigma en cuestión. En paralelo a las semejanzas, deben existir diferencias constatables con las privatizaciones llevadas a cabo en países terceros, ajenos a la UE, para descartar, de esta forma, la existencia de un proceso privatizador globalizado, que desacreditaría, argumentativamente, la existencia de un proceso europeo,<sup>39</sup> y por consiguiente, el paradigma europeo. De este modo, se asume generalizadamente que la privatización en la UE trató de imitar el caso británico, mostrando elementos ideológicos a favor del mercado y anti estatales con pensamiento en que se conseguirían beneficios económicos para la sociedad, motivados por una mayor eficacia empresarial. Según CLIFFORD, COMÍN y DÍAZ (2006, p. 146) esta hipótesis constituye una explicación monolítica y lineal de la privatización, expresando que:

A pesar de que resulta bastante útil para entender la privatización en los años 1980, es de una utilidad mucho menor para la década de 1990. Los gobiernos de la UE no se embarcaron de manera seria en la privatización de empresas públicas hasta 1993. Más que imitar el modelo británico, los gobiernos europeos del continente llevaron a cabo sus programas de privatización por un conjunto de causas comunes.

De la misma forma, existen diferencias con el modelo británico, tanto en términos de ingresos generados por las ventas de empresas públicas, como algunos de los gobiernos europeos se esforzaron mucho más que otros por privatizar,<sup>40</sup> como en el ritmo de privatización, mientras que en algunos países

---

<sup>39</sup>En este sentido, el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, por el cual se establecía una moneda única y una consolidación del Mercado Único, ejerció de impulso a los procesos privatizadores europeos, principalmente a través de Ofertas Públicas de Venta (OPVs).

<sup>40</sup>“No existía un esfuerzo uniforme, sino una tendencia privatizadora general, especialmente en telecomunicaciones, transporte y servicios públicos durante los años 1990, a la luz de directivas de liberalización de los sectores y/o dados los objetivos de la

existían programas de privatización continuos y con objetivos a largo plazo, como en el Reino Unido, en otros las privatizaciones no tenían nada en común con este modelo. Así, destacase que la retórica pro-mercado y antiestatal tuvo sólo una influencia irregular en la UE, siendo en algunos países simplemente irrelevante. Las reacciones de los Estados Miembros ante la integración en la UE no fueron mecánicas sino consecuencia de factores complejos, como el tamaño de la economía y el sector, el legado histórico de la empresa pública, el sistema político (centralizado o no), el grado de presión de factores externos sobre los gobiernos, el modelo institucional y el desarrollo de los mercados de capital. Asimismo, parecería equivocado atribuir, única y exclusivamente, a la UE el impulso privatizador en el viejo continente. Sin duda que existe ese componente, no menor, detrás del impulso, pero otros factores externos, como resaltan LEVI-FAUR (2004) y RADAELLI (2003) se destacan como influencia innegable a fin de ejercer presión sobre los gobiernos para privatizar durante los años noventa, como sería el proceso de fuerte mudanza tecnológica. No obstante en tesis de CLIFFORD, COMÍN y DÍAZ (2006, p 147): “hubo ciertas señas de identidad comunes, que definían los programas en términos de secuencia de país, beneficios, ritmo y tendencias sectoriales, que apuntan hacia importantes influencias europeas”. Así, Europa se destacó como fuerza significativa a la hora de dar forma al resultado de la privatización dentro de la UE, actuando tanto como un filtro, limitando el alcance de la privatización, como a modo de catalizador, dando ímpetu a los programas mientras que la construcción de sus instituciones terminaba de madurar.

## Conclusiones

A modo de conclusión, hay que resaltar la inexistencia de bases teóricas que sustenten la creencia de que los mercados sin restricciones, en general, conducirán a una sociedad de bienestar. La idea de que los mercados, por sí mismos, llevan a resultados eficientes no tiene, en fin, ninguna justificación teórica. Los mercados por sí mismos no se autorregulan ni tienen por qué, necesariamente, por el hecho de aspirar al máximo beneficio posible, repercutir necesariamente al resto en forma de avances y progresos en el campo de lo social. La crisis actual financiera mundial, el resultado de la desregulación y la

---

Unión Monetaria Europea. Un grupo importante de países actuaron de manera oportunista más que estratégica; otros privatizaron empresas públicas en sectores específicos en los años previos a los que se esperaba realizar la liberalización de los mismos. Esto resulta especialmente visible para los mercados europeos de telecomunicaciones y electricidad. Cuarto, la mayoría de los países no han llegado tan lejos como el Reino Unido en los sectores susceptibles de privatización”. (CLIFFORD, COMÍN y DÍAZ, 2006, p. 147).

no adopción de nuevas regulaciones para reflejar el cambiante panorama financiero, son mucho más grave y de mayor duración.

De la misma forma, y como expresado a lo largo del trabajo, la teoría de los *public choices* adolece de errores de base, tanto morales como de fundamentación al expresar la inexistencia de ética profesional del funcionariado, en una especie de contexto *hobbesiano* de guerra de todos contra todos, u *homo homini lupus*, carece de estructuración lógica, así como de argumentos en materia económica que lo sustenten. El concepto de *rent-seeking* pasaría del ámbito público al privado, de otra forma y con otra configuración, no significando una ética mayor el sector privado respecto al público. Ello se refleja claramente en la realidad europea y la inexistencia de correlación con las privatizaciones que tuvieron lugar, principalmente, a finales del siglo pasado. En el momento en que se amplía el foco analítico a elementos que afectan a cuestiones sobresaliendo la simple cuestión contable, las cuentas se tuercen y los números desencajan. Por tanto, la lógica privatizadora carece de sustentación fuerte, siendo más ideológica, a modo de *public choice*, que lógica.

## Referencias Bibliográficas

- BALIÑAS BUENO, Juan Ramón. **La privatización de empresas públicas en España, un capitalismo mal entendido**. Mundiario, Madrid, 2014. Disponible en: <http://www.mundiario.com/articulo/economia/privatizar-empresas-publicas-espana-capitalismo-mal-entendido/20140430182859017810.html>. Último acceso en: 24/11/2015.
- BARCIELA, Carlos. **La Edad de Oro del Capitalismo (1945-1973)**. Universidad de Alicante 2006.
- BORTOLOTTI, Bernardo; MILLELL, Valentina. **Privatization in Western Europe Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues**. Fondazione Eni Enrico Mattei, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica**. Estudos Avançados 23, 2009.
- BRUDI RAMOS, Artur. **Holdings públicas de participações estatais na Itália: o caso IRI**. Rev. adm. empres. vol.31 no.3 São Paulo July/Sept. 1991.
- CALANDRI, Lorenzo. **Il Miracolo Italiano**. 2000. Disponible en: <http://www.storiaxisecolo.it/larepubblica/repubblicaboom.htm>. Último acceso: 07/12/2015

- CLIFFORD; COMÍN; DÍAZ. **La privatización de empresas públicas en la UE: ¿la vía británica o la senda europea?** *Revista de Economía Mundial* 15, 2006, p. 124-146.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y COMPETENCIA. **Informe de la CNMC sobre las ayudas públicas en España.** 2014. Disponible en:  
[http://www.cnmc.es/Portals/0/Notas%20de%20prensa/INFORME\\_CNMC\\_%20AYUDAS\\_%20PUBLICAS\\_%202013-2014.pdf](http://www.cnmc.es/Portals/0/Notas%20de%20prensa/INFORME_CNMC_%20AYUDAS_%20PUBLICAS_%202013-2014.pdf). Último acceso: 07/12/2015.
- CROLEY, Stephen P. **Regulation and Public Interest. The possibility of good regulatory government.** Princeton, N.J. Princeton University Press, 2007.
- DE LA DEHESA, Guillermo. **Las privatizaciones en España.** 1993. Disponible en:  
[http://www.guillermodeladehesa.com/files/las\\_privatizaciones\\_en\\_espana.pdf](http://www.guillermodeladehesa.com/files/las_privatizaciones_en_espana.pdf). Último acceso: 25/11/2015.
- ESSER, Joseph. **Germany: Symbolic Privatizations in a Social Market Economy.** 1998, p. 111-113.
- FEINTUCK, Mike. **Regulatory Rationales Beyond the Economic. In search of the Public Interest.** *The Oxford Handbook of Regulation.* 2006, p. 53-55.
- FERNÁNDEZ, David. **Privatizaciones: González abrió el camino, Aznar lo consolidó, ZP no pudo y Rajoy lo intenta.** *Diario 20 Minutos*, Madrid, 2014. Disponible en:  
<http://www.20minutos.es/noticia/2167021/0/privatizaciones/gobierno/aena-loterias-paradores/#xtor=AD-15&xts=467263>. Último acceso: 04/12/2015.
- FERRERO, Ángel. **La Fiebre del Oro: El expolio de la RDA.** Sin Permiso, Madrid, 2012. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/la-fiebre-del-oro-el-expolio-de-la-rda>. Último acceso: 28/11/2015.
- GUISÁN, María-Carmen; AGUAYO, Eva. **Salario, empleo y productividad de la economía española en 1965-2008.** *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional* Vol. 8-1, 2008, p. 104-106.
- GUARNIDO, Almudena; JAÉN, Manuel; AMATE, Ignacio. **La desregulación y privatización de las empresas públicas. El caso de las telecomunicaciones en España.** *Ciencias Económicas y Jurídicas*, Universidad de Almería, UNAL. 2007, p 115-119.

HERNÁNDEZ, Santiago. **IZAR, la asignatura más pendiente de la SEPI.** Diario El País, Madrid, 2004 Disponible en:  
[http://elpais.com/diario/2004/07/25/economia/1090706402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/07/25/economia/1090706402_850215.html)  
 Último acceso: 17/11/2015.

ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE. **L'IRI - Istituto per la Ricostruzione Industriale - Una storia di quasi 70 anni.** Disponible en: <http://www.archivistoricoiri.it/index/pagina-80.html> Último acceso: 26/11/2015.

KERHERVE, Alain. **Commissariat général du Plan**, 2011. Disponible en:  
<http://www.gaullisme.fr/2011/08/02/commissariat-general-du-plan/>  
 Último acceso: 28/11/2015.

KRUCZKOWSKI, Kasia. **Un 'milagro económico' alemán para Europa y el mundo entero.** La Rouche Publicaciones, 2010. Disponible en:  
[http://www.larouchepub.com/spanish/other\\_articles/2012/0828\\_german\\_economic\\_miracle.html](http://www.larouchepub.com/spanish/other_articles/2012/0828_german_economic_miracle.html). Último acceso: 03/12/2015.

LLANOS, Claudio. **Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico (temas y problemas).** Revista Historia Unisinos vol. 16, nº 2, mayo/agosto 2012, p. 198-203.

MARCHIONATTI, Roberto. **La scuola di economia di Torino, 1893 – 1940. Einaudi, Cabiati, Jannaccone e gli altri.** Centro di Studi sulla Storia e i Metodi dell'Economia Politica "Claudio Napoleoni". Disponible en:  
<http://www.scuolaeconomiatorino.unito.it/profili/einaudi.pdf>. Último acceso: 17/11/2015.

MYRE, Greg. **The 1973 Arab Oil Embargo: The Old Rules No Longer Apply.** NPR News. Disponible en:  
<http://www.npr.org/sections/parallels/2013/10/15/234771573/the-1973-arab-oil-embargo-the-old-rules-no-longer-apply>. Último acceso: 04/12/2015.

PORTAL DE GAULLE, **De Gaulle et l'économie.** Fondation Charles de Gaulle, Paris. Disponible en: <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/1958-1970-la-ve-republique/la-modernisation-de-l-economie/analyses/de-gaulle-et-l-economie.php>. Último acceso: 15/11/2015.

PORTAL HISTORIA DE LA OTRA HISTORIA. **La República Democrática Alemana. Un país que pudo existir de otra manera.** Historias de la otra historia. 2014. Disponible en:  
<https://historiasdelaotrahistoria.wordpress.com/2014/08/12/la-republica->

democratica-alemana-un-pais-que-pudo-existir-de-otra-manera/. Último acceso: 15/11/2015.

RANIERI, Ruggero. **Lo Stato italiano e la sua dirigenza económica (1944-1952). La ricostruzione economica italiana e il ruolo dello Stato.** Scuola Nazionale Dell'Amministrazione, 2005, p. 4-10.

SAN ROMÁN, Elena. **Ejército e industria: el nacimiento del INI.** Crítica, Barcelona, 1999, p. 247-249.

SANCHEZ CARREIRA, María del Carmen. **Una visión crítica del proceso de privatizaciones en la economía española.** Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Santiago de Compostela, 2003, p. 3-8; 21-22.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther. **Autarquía y asistencia exterior: las empresas francesas y el INI de Suanzes, 1941-1963.** IX Congreso de la AEHE SESIÓN B14: "Economía política de la inversión extranjera en España y desde España, siglos XIX y XX" 2002, p. 4-7.

SEPI. **Conozca la SEPI. Entidad de Derecho Público.** Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI. Disponible en: <http://www.sepi.es/default.aspx?cmd=0001&IdContainer=5&lang=&idLanguage=&idContraste=>. Último acceso: 28/11/2015.

SEPI. **Ficha de historia: Grupo INI. Instituto Nacional de Industria (INI).** Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI. Disponible en: <http://www.sepi.es/default.aspx?cmd=0004&IdContent=345&idLanguage=>e=. Último acceso: 28/11/2015.

SKUOLA. **Privatizzazioni e tipologie di imprese pubbliche.** 2013. Disponible en: <http://www.skuola.net/economia-ragioneria/privatizzazioni-imprese-pubbliche.html>. Último acceso: 06/12/2015.

STIGLITZ, Joseph **Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation.** eds. New York, NY: Cambridge University Press, forthcoming, 2009, p. 3-6.

VARELA PARACHE, Manuel. **El Plan de Estabilización de 1959.** Universidad San Pablo-CEU, 2010.

VERGÉS, Joaquín. **Privatización de Empresas Públicas y Liberalización.** Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Economía de Empresa, 2010.

