



# SECTOR PUBLICO Y PROCESOS DE PRIVATIZACION

*Josep BORRELL*

**En los últimos 15 años, los procesos de privatización han marcado la estructura y cambiado la dimensión del sector público de muchos países, como parte de un proceso de disminución de la intervención del Estado en la producción de bienes y servicios. Este proceso encuentra su base tanto en las reflexiones teóricas de una potente corriente de pensamiento, aglutinada en torno a la Escuela de Chicago, como en un creciente escepticismo social acerca de la eficiencia del Estado como empresario.**

**A** ello se sumaron el liderazgo político de Reagan en EE.UU. y de Thatcher en gran Bretaña, y se puso en marcha una dinámica que se extiende, con diferentes intensidades y modalidades, a los países europeos y a otras áreas económicas, principalmente las del centro y sur de América y el Este asiático.

A la Inglaterra de Thatcher le sigue Alemania, donde el proceso se inició con la llegada al poder de la coalición democristiana-liberal en 1983. En Portugal fue Cavaco-Silva quien invierte el proceso nacionalizador derivado de la revolución de los claveles. En Francia, Chirac inicia en 1986, el plan privatizador que contrarrestó las nacionalizaciones de François

---

***La privatización  
del sector público no ha sido  
exclusiva de los gobiernos  
conservadores.***

---

Mitterrand de 1982. En México con Salinas, en Argentina con Alfonsín y Menem y en el Chile ultraliberal, tras las nacionalizaciones de Salvador Allende, se producía el mismo fenómeno.

A ello se ha añadido la reunificación de Alemania, la desintegración de la Unión Soviética y la transición a la economía de mercado de los países de la Europa Central y del Este y de las ex repúblicas soviéticas, generalizándose el proceso de privatización a todo el continente europeo.

Este proceso privatizador *no ha sido exclusivo de los gobiernos más conservadores*. De él han participado también gobiernos progresistas, como el gobierno socialista español en la última década, en un intento de dar respuesta a un entorno económico más liberalizado, a los retos de la competitividad internacional y, *sobre todo, a las necesidades de financiación de un déficit público creciente*.

### **¿De qué privatización hablamos?**

En realidad, cuando se habla de privatización, dentro de la compleja dinámica de liberalización de la economía mundial, se hace referencia a *actuaciones bien distintas*, que se suelen confundir y que conviene distinguir claramente.

En primer lugar, se habla de privatizar en referencia a la *venta de acciones de*

*empresas públicas*, de manera que la propiedad de éstas pase a agentes económicos privados, sean estos grupos industriales o financieros o el público en general.

Habría que señalar aquí que *la venta parcial de activos públicos no implica necesariamente su «privatización»*. Privatizar es la renuncia por los poderes públicos a su capacidad de establecer objetivos empresariales, transfiriendo esta capacidad al sector privado. Por ejemplo, la venta de parte de las participaciones del Estado en una empresa que cotiza en Bolsa, como fue el caso de la venta del 20% de las acciones de ENDESA en 1988, no implica que esta empresa pueda considerarse como un agente económico privado. De la misma forma, la participación minoritaria del Estado en Telefónica no ha evitado el carácter de empresa pública, aunque no lo sea en términos jurídicos, que, desde muchas perspectivas ha mantenido como gestor de un servicio público monopolizado.

En segundo lugar, se habla de privatizar para referirse a un *proceso de liberalización y desregulación de mercados, buscando un aumento de la competencia* y, a su través, de la *eficiencia económica*.

En tercer lugar, se habla también de privatización para referirse a un proceso de *«contracting out»*, es decir, a la provisión de bienes, financiados por el sector público, a través de empresas privadas, dentro de un proceso de selección competitiva de sus ofertas. Así, se ha dicho en España que se *«privatizan»* las estaciones de Renfe porque se contrata con una empresa privada la gestión integral de los servicios que en ella se prestan, o se *«privatiza»* el mantenimiento integral de las carreteras, sustituyendo a los viejos peones camineros por contratos llave en mano con empresas de servicios. Lo mismo cabe decir de la *«privatización»* de

los servicios municipales de recogida de basuras y de suministro de agua.

Aunque estas formas de privatizar modifican, sin duda, la dimensión y estructura del sector público, lo hacen de una forma bien distinta de lo que representa una enajenación de activos, rentables o no, con lo que ello implica de alteración en los flujos de ingresos y gastos entre el Presupuesto y el sector empresarial público.

Nos concentraremos por tanto en los *procesos de privatización entendidos como transferencias de activos empresariales del sector público al privado* y la consiguiente *pérdida de control sobre los mismos por el poder público*.

### La dimensión del sector público y el proceso de privatización

Exponemos a continuación *algunos datos* que ilustran la *importancia del proceso de privatización seguido en España y el conjunto de países de la OCDE*, así como de la *dimensión del sector público empresarial español y los flujos financieros que lo ligan al Presupuesto*.

#### Ingresos obtenidos por privatizaciones en España y en Europa

Distintas fuentes permiten conocer la importancia del proceso iniciado en los años ochenta y acelerado a partir del inicio de los noventa.

El Cuadro 1 refleja el importe de los ingresos acumulados obtenidos por privatizaciones en los países europeos hasta el inicio de los noventa, referidos al PIB medio del periodo considerado para cada país. Se observa el gran impacto del proceso en Inglaterra y Portugal, y la nada despreciable importancia del mismo en España.

**Cuadro 1**  
**Ingresos por privatizaciones en Europa**

País	Periodo	Ingresos acumulados por privatización (en % PIB) anual medio durante el periodo de privatización
Austria	1987-90	0,9
R.F. Alemana	1984-90	0,5
España	1983-91	1,5
Francia	1986-90	0,5
Holanda	1987-91	1,0
Italia	1983-91	1,4
Portugal	1989-91	4,3
Reino Unido	1979-91	11,9
Suecia	1987-90	1,2

Fuente: Stevens, B.; «Prospects for Privatization in OECD countries» *National Westminster Bank Quarterly Review*, agosto, 1992.

El Cuadro 2 refleja la importancia relativa del proceso de privatización seguido en España entre 1993 y 1996 (según estimaciones presupuestarias), con respecto a lo ocurrido en la Unión Europea y a nivel mundial. Se observa en él que los ingresos por privatizaciones obtenidos en España durante este periodo son, en términos relativos a nuestro PIB, superiores a la media del proceso seguido en Europa, puesto que los ingresos por privatizaciones obtenidos en España se estiman, a lo largo del periodo 93-96, en un 7,2% del total europeo, mientras que el PIB español es del 6,8% de la Unión.

Finalmente, el Cuadro 3, también tomado de la OCDE, refleja el importe obtenido por privatizaciones en Europa entre 1993 y 1995, evitando así hacer estimaciones difíciles para el año en curso.

**Cuadro 2**  
**Ingresos derivados de las privatizaciones en el periodo 1993-6**

	1993	1994	1995	1996	1993-6
España	405.196	197.457	364.219	312.400	1.279.272
UE-15	2.847.315	5.624.579	3.997.437	5.323.296	17.792.626
Nivel mundial	7.245.930	9.621.325	7.769.559	10.621.600	34.898.413
% Ingresos privatizados en España respecto a:					
• UE-15	14,2%	3,5%	9,1%	5,9%	7,2%
• Mundo	5,6%	2,1%	4,7%	2,9%	3,7%
% PIB España/UE-15	6,9%	6,6%	6,6%	7,0%	6,8%

Millones de pesetas. Fuente: «Recent Trends on Privatization», *Financial Market Trends*, 64, junio 1996. OCDE.

En dicho cuadro se observa como los programas más importantes de privatización se han desarrollado en el Reino Unido, con casi 25.000 millones de dólares en el último trienio, y en Francia con 28.900 millones en el mismo periodo. Estos importes supondrían en torno al 0,8% del PIB acumulado de los tres años y el 12,5% del déficit medio acumulado en ambos países. En Italia, los ingresos obtenidos por privatizaciones representarían un 0,5% del PIB y un 6,5% del déficit público, y en España, con 8.500 millones, las cifras se situarían en el 0,5% del PIB y el 10% del déficit público.

#### *La dimensión del sector público empresarial en España*

Comparar los ingresos obtenidos por privatizaciones con el déficit público o el PIB de cada país tiene un evidente sentido para situar el fenómeno en términos relativos dentro del contexto internacional. Pero hay que *tener en cuenta también la dimensión relativa del sector empresarial público objeto de privatización.*

**Cuadro 3**  
**Las privatizaciones en Europa**  
(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995(*)	1993-95
Francia	8,1	10,7	9,9	28,7
Reino Unido	8,0	8,5	8,5	25,0
Italia	2,3	9,0	6,5	17,8
España	3,0	3,2	2,3	8,5
Países Bajos	0,8	3,9	1,7	6,4
Alemania	0,5	1,1	4,7	6,3
Suecia	0,8	3,4	2,0	6,2
Dinamarca	0,2	5,7	0,3	6,2
Austria	0,6	1,5	1,9	4,0
Portugal	0,5	1,1	1,9	3,5
Bélgica	1,1	1,5	0,5	3,1
Finlandia	0,2	0,9	0,2	1,3
Noruega	0,2	0,2	0,2	0,6
Grecia	0,0	0,2	0,0	0,2
Total	25,8	50,8	40,5	117,1

Nota: (\*) Estimación; Fuente: OCDE.

Desde esta perspectiva, hay que destacar que el sector público empresarial español es, y era, relativamente modesto, cualquiera que sean los parámetros utilizados para medir su dimensión. La mejor fuente para hacerlo son los estudios de la IGAE, el último de los cuales es el de 1995, que aporta datos correspondientes a 1992, y los flujos de subvenciones y aportaciones de capital reflejados en los Presupuestos de cada año.

Así, según los informes de la IGAE, las empresas públicas no financieras dependientes de la Administración Central representaron en 1991 el 7,2% del Valor Añadido Bruto al precio del mercado (VAB p.m.), y en 1992 el 6%, como consecuencia de la reducción de las ventas de Campsa, que perdió en ese año el carácter de distribuidor monopolista de combustibles. Es de señalar que diez años atrás, en

1981, el porcentaje del VAB p.m. correspondiente al sector público no financiero se situaba también en el entorno del 7%.

Desde el punto de vista de la remuneración de los asalariados, el sector público empresarial no financiero representaba el 7,3% del total nacional en 1991 y el 7,6% en 1992. (Ver Cuadro 4, a y b).

En este caso, sin embargo, se ha producido una caída notable desde el casi 10% que esta magnitud representaba en el total nacional diez años atrás.

Desde el punto de vista de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), la empresa pública no financiera representaba en 1991 el 11,3% del total nacional, porcentaje que ha caído al 9% en 1992, y que diez años antes era del 15,5%.

**Cuadro 4 a**  
**VAB p.m. y remuneración de asalariados en el sector público empresarial 1991 (P)**

Concepto	VAB p.m.			Remuneración asalariados	
	Millones de pesetas	%	% respecto PIB p.m.	Millones de pesetas	%
Servicios comerciales del Estado	34.336	2,4	0,2	122.498	6,6
Organismos Autónomos Comerciales e Industriales	102.612	2,6	0,2	91.972	5,0
Empresas controladas por el Estado	1.579.168	40,2	2,9	738.212	39,8
• Entidades derecho público controladas por el Estado	190.445	4,8	0,4	248.607	13,4
• Sociedades con participación mayoritaria del Estado	411.002	10,5	0,7	160.781	8,7
• Empresas privadas controladas por el Estado	977.721	24,9	1,8	328.824	17,7
Sociedades controladas por entidades de derecho público	2.157.054	54,8	3,9	899.792	48,6
• Por el INI	914.458	23,2	1,6	693.216	37,4
• Por el INH	1.308.228	33,3	2,4	138.037	7,5
• Por las demás entidades de derecho público	-65.632	-1,7	-0,1	68.539	3,7
<b>Total</b>	<b>3.993.200</b>	<b>100,0</b>	<b>7,2</b>	<b>1.852.474</b>	<b>100,0</b>
Promemoria: Economía nacional	54.820.601 (1)			25.538.231	

Nota (1): PIB p.m. en su versión provisional al igual que la remuneración de asalariados correspondiente a la economía nacional.

(P) Estimación provisional.

**Cuadro 4 b**

**VAB p.m. y remuneración de asalariados en el sector público empresarial 1992 (P)**

Concepto	VAB p.m.			Remuneración asalariados	
	Millones de pesetas	%	% respecto PIB p.m.	Millones de pesetas	%
Organismos Autónomos Comerciales e Industriales	170.134	4,8	0,3	215.203	10,4
Empresas controladas por el Estado y Sociedades controladas por entidades de derecho público	3.340.104	95,2	5,7	1.855.457	89,6
Total	3.510.238	100,0	6,0	2.070.660	100,0
Promemoria: Economía nacional	58.851.993 (1)			27.218.428	

Nota (1): PIB p.m. en su versión provisional al igual que la remuneración de asalariados correspondiente a la economía nacional.

(P) Estimación provisional.

Cualquiera que sea el criterio retenido, sea este el VAB p.m., o las retribuciones del personal, o la FBCF, el sector público empresarial español ha sido, y es, mucho más reducido que el de otros países europeos, como lo muestran los datos que refleja el Cuadro 5, con todas las dificultades que implican esta clase de comparaciones.

**Flujos financieros entre el presupuesto y el sector público empresarial en España**

Finalmente, los Cuadros 6 y 7 reflejan, según distintas fuentes, el importe total y la evolución desde 1989 de *los flujos financieros* que han ligado al sector público

**Cuadro 5**  
**El sector público empresarial en Europa. Años 1982-1991**

	Datos año 1991			% participación media			
	% empleo	%VAB	%FBCF	1982	1985	1988	1991
Portugal	10,6	21,5	30,0	23,9	22,7	24,0	20,7
Grecia	14,7	17,0	30,0	22,3	23,2	20,8	20,6
Italia	13,5	20,0	23,5	20,0	20,3	19,6	19,0
Francia	13,4	15,1	24,2	22,8	24,0	18,3	17,6
Irlanda	8,7	11,5	16,9	15,1	15,3	14,4	12,4
Dinamarca	8,2	8,7	17,6	12,0	11,4	11,9	11,5
Alemania (*)	8,3	10,0	14,9	14,0	12,4	11,6	11,1
España	6,0	8,0	12,8	12,0	12,0	10,0	9,0
Bélgica	9,8	7,5	8,4	12,1	11,1	10,3	8,6
Países Bajos	5,1	8,0	9,2	9,0	9,0	9,6	7,5
Reino Unido	4,3	4,0	5,3	16,2	12,7	7,4	4,5
Media UE-12	8,9	10,9	15,6	16,4	15,3	13,3	11,8

Nota: (\*) Sin la RDA. Fuente: *Annales du CEEP 1994*.

empresarial con el Presupuesto, a través de subvenciones de explotación, ayudas a la inversión, deudas asumidas y avales concedidos que ofrecen *otra perspectiva de la importancia que el sector público empresarial*, aunque reducido, ha tenido para el equilibrio de las cuentas públicas españolas.

## Las privatizaciones en el presupuesto de 1997

Especial importancia y actualidad reviste el programa de privatizaciones previsto para 1997 y su plasmación presupuestaria, tanto desde el punto de vista de su importancia cuantitativa como de su

**Cuadro 6**

<b>AYUDAS DEL ESTADO AL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL</b>								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Valor actual Acumulado en 1996
Subvenciones de explotación	510,5	513,4	507,5	883,3	780,2	726,2	730,1	5.337,44
Ayudas a la inversión	213,1	220,2	249,7	275,8	282,1	209,3	292,4	2.093,21
Deudas asumidas por el Estado	110,0	125,0	98,0	110,0	182,0	212,0	218,0	1.234,02
<b>Total ayudas directas</b>	<b>833,6</b>	<b>858,6</b>	<b>855,2</b>	<b>1.069,1</b>	<b>1.224,3</b>	<b>1.147,5</b>	<b>1.240,5</b>	<b>8.684,67</b>
(*) Los datos recogen los créditos finales en miles de millones de pesetas								
<b>AVALES CONCEDIDOS POR EL ESTADO (LIMITE MAXIMO)</b>								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Valor actual Acumulado en 1996
INI	50,0	—	50,0	300,0	250,0	150,0	150,0	1.131,52
Renfe	20,0	—	40,0	50,0	50,0	27,0	30,0	260,10
Siderurgia Pública	—	—	125,0	150,0	125,0	70,0	17,0	587,51
<b>Total</b>	<b>70,0</b>	<b>—</b>	<b>215,0</b>	<b>500,0</b>	<b>425,0</b>	<b>247,0</b>	<b>197,0</b>	<b>1.979,13</b>
(*) Los datos recogen los créditos finales en miles de millones de pesetas								
<b>OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO AUTORIZADAS POR EL ESTADO</b>								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Valor actual Acumulado en 1996
INI	160,0	152,2	157,4	468,8	254,3	207,8	352,8	2.093,08
Renfe	—	—	—	101,6	90,0	102,7	70,0	430,00
<b>Total</b>	<b>160,0</b>	<b>152,2</b>	<b>157,4</b>	<b>570,2</b>	<b>344,3</b>	<b>310,5</b>	<b>422,8</b>	<b>2.523,10</b>
(*) Los datos recogen los créditos finales en miles de millones de pesetas								
Fuente: <i>La reforma de la empresa pública</i> . Documento de trabajo 121, Fundación FIES, 1996.								

**Cuadro 7**  
**Ayudas del Estado**  
En millardos de pesetas (\*) 1989-1995

<b>SUBVENCIONES DE EXPLOTACION</b>	
— Organismos autónomos comerciales .....	862,9
— Empresas y entes públicos.....	3.633,3
TOTAL.....	4.496,2
<b>AYUDAS A LA INVERSION</b>	
— Organismos autónomos comerciales .....	519,4
— Empresas y entes públicos.....	1.169,2
TOTAL.....	1.760,6
DEUDAS ASUMIDAS POR EL ESTADO.....	1.035,0
<b>AVALES CONCEDIDOS (límite máximo)</b>	
— Estado a INI.....	950,0
— Estado a Renfe.....	217,0
— Estado a empresas públicas siderúrgicas.....	487,0
— INI a empresas participadas.....	1.215,0
— INH a empresas participadas.....	465,0
TOTAL.....	3.334,0
<b>OPERACIONES DE CREDITO</b>	
<b>(Endeudamiento autorizado)</b>	
— INI.....	1.815,9
— Renfe.....	363,7
TOTAL.....	2.179,6
<b>TOTAL AYUDAS AL SECTOR PUBLICO</b>	
EMPRESARIAL .....	12.805,4

(\*) Un millardo equivale a mil millones.  
Fuente: Asociación Economía Pública.

contribución a la reducción del déficit mediante la utilización de lo que se ha venido a llamar «contabilidad creativa».

El presupuesto de ingresos prevé que el Estado obtendrá en 1997 una cifra de 450.000 millones de pesetas como resultado de las ventas de acciones de diversas empresas participadas.

Sin embargo, de las comparencias de distintos representantes del Gobierno

ante las correspondientes comisiones parlamentarias se puede concluir que se van a producir ventas de acciones de empresas propiedad del Estado por una cuantía muy superior, pero que una parte importante de estas operaciones van a quedar al margen del Presupuesto del Estado con un fin evidente: reducir nominalmente el déficit público mediante artificios contables.

Según el presidente de la SEPI (Sociedad de Participaciones Estatales), durante 1997 esta entidad va a obtener 460.000 millones de pesetas de la venta de hasta el 25% de Endesa y del 10% de Repsol, pero la SEPI tan sólo ingresará en el Estado, en concepto de dividendo, 115.000 millones. Los ingresos obtenidos por la SEPI por privatización de sus activos empresariales servirán para poner en marcha una nueva fórmula de «contabilidad creativa» según la cual la SEPI aportará, en concepto de préstamo, a la Agencia Industrial del Estado, 230.000 millones, con los que cubrir necesidades financieras de las empresas deficitarias que no han sido atendidas por la minoración de la subvención desde el presupuesto del Estado, y dedicará otros 250.000 millones a amortizar deudas del antiguo INI que en este proyecto de Presupuesto el Estado no va a asumir. (La diferencia entre los 460.000 millones de ingresos y esta aplicación de 595.000 millones se obtiene de ingresos por dividendos y aplicación de su tesorería actual.)

Con esta operación, realizada de forma ajena al presupuesto del Estado, se consigue aplicar unos ingresos que no podrían computarse para reducir el déficit público en términos de Contabilidad Nacional si los ingresara el Estado, para evitar unos gastos que, de realizarlos el Estado, sí serían computados como mayor déficit: la subvención para compensar pérdidas de empresas deficitarias y la

amortización de deudas asumidas, que en Contabilidad Nacional tienen la consideración de transferencia de capital. Conviene recordar que en Contabilidad Nacional, los ingresos procedentes de la enajenación de acciones se consideran como una variación de activos financieros que no reduce la necesidad de financiación.

Esta presentación contable reduce el déficit nominal en 230.000 millones de pesetas, ya que la aportación de los 250.000 millones para amortizar deudas del antiguo INI la hubiera hecho el SEPI en cualquier caso, es decir, un 0,3% del PIB, el 30% de la reducción total que plantea el proyecto de Presupuesto.

El total de privatizaciones previsto para 1997 no son pues los 450.000 millones que refleja en su estado de ingresos el Presupuesto del Estado, sino esta cantidad más los 460.000 millones que va a obtener la SEPI directamente, es decir, 910.000 millones de pesetas, minorados, en el mejor de los casos, en los 115.000 millones que la SEPI aporta al presupuesto del Estado en concepto de dividendos.

Esta venta masiva de activos públicos rentables en 1997 no puede sino producir una considerable inquietud y plantear una serie de interrogantes de peso.

La primera preocupación hace referencia al *valor de la venta en relación a los flujos de ingresos que se pierden en el futuro*. Es decir, ¿compensarán los ingresos obtenidos por la venta de participaciones los menores ingresos futuros que se derivarán de la reducción de las participaciones accionariales del Estado?

Nos tememos que en el proceso de privatización previsto para 1997 inciden factores que pueden causar pérdidas de re-

ursos públicos en una perspectiva intertemporal.

En primer lugar, la intensidad anunciada para el proceso puede provocar un exceso de oferta en el mercado, y la consiguiente reducción del precio de compra. En efecto, aunque el descenso de tipos de interés ha aumentado la capacidad de absorción de los mercados bursátiles, la coincidencia con ofertas de venta de grandes empresas públicas europeas es preocupante. Especialmente en el caso de Telefónica, cuya privatización en la primera mitad de 1997 coincidirá con la salida a bolsa de Deutsche Telekom, de France Telecom y del grupo matriz de Telecom Italia.

En segundo lugar, es de temer que para garantizar el éxito político de la operación se incurra en costosas campañas de promoción y no menos costosas garantías para los compradores.

Finalmente, también es de temer que algunas medidas fiscales de los Presupuestos del 97 estén orientadas a facilitar el proceso privatizador y dañen la capacidad recaudatoria de la Hacienda Pública de forma que lo que se ingresa por una parte se pierde por otra. Me estoy refiriendo naturalmente a las medidas de tributación de las plusvalías bursátiles y de las retribuciones en especie, que puedan también ir orientadas a quebrar la oposición de los empleados de las empresas privatizables al proceso de privatización.

---

***Hay que destacar  
que en España el sector  
público empresarial era, y es,  
relativamente modesto.***

---

## Objetivos y razones de la privatización

Se puede justificar la privatización de activos empresariales públicos por un simple *a priori* ideológico, según el cual toda actividad pública es ineficiente y debe ser limitada al máximo. Según este apriorismo ideológico, que como tal no necesita demostración ni contraste con la evidencia empírica disponible, toda privatización, implique o no crecimiento de la competencia en los mercados, supone un aumento de la eficiencia económica.

Pero si se pretende evitar un posicionamiento tan dogmático, es posible considerar tres grandes grupos de objetivos que se pretenden conseguir mediante el proceso de privatización.

El primero es la *obtención de recursos financieros para cubrir los déficits del presupuesto* o disminuir el volumen de Deuda Pública resultante de los mismos.

El segundo es el *aumento de la eficiencia, de la productividad de la calidad de gestión y de los resultados* de la empresa pública acercándola a un funcionamiento competitivo de los mercados.

El tercero, netamente político, persigue *debilitar a sectores sociales o políticos*, como han sido los sindicatos en el caso inglés especialmente, o fomentar el denominado capitalismo popular.

---

***En el proceso de privatización previsto para 1997 inciden factores que causan la pérdida de recursos públicos.***

---

De los tres, el más importante ha sido, con mucho, el primero, es decir la consecución de ingresos para la Hacienda Pública con los cuales, se dice, disminuir el déficit público.

Hay aquí una primera confusión que conviene señalar: la *venta de activos públicos no disminuye el déficit. Simplemente lo financia*. Decir que los recursos líquidos obtenidos por la privatización, considerados como un ingreso presupuestario más, contribuyen a disminuir el déficit es un error que proviene de la confusión entre un *stock*, el patrimonio empresarial que se vende, y un flujo, el déficit del ejercicio resultante de la diferencia entre los flujos de ingresos y gastos del año. Este déficit es el que es, con total independencia de la forma en que se materialice un *stock* patrimonial preexistente ya sea como activos físicos productivos o como su contravalor monetario. Los recursos obtenidos por la *privatización contribuyen, eso sí, a financiar el déficit*, como alternativa a la emisión de Deuda, y por tanto disminuyen la carga futura de intereses, pero también se disminuye el flujo futuro de ingresos que esos elementos patrimoniales hubieran generado en forma de futuros beneficios.

Desde el punto del balance patrimonial público, privatizar disminuye el activo público y, si se aplican los recursos generados a financiar (que no reducir) el déficit, se disminuye en igual cuantía el pasivo que la Deuda Pública representa.

Así, desde el punto de vista de los flujos futuros de ingresos y gastos, se ahorran los intereses de la Deuda que no ha hecho falta emitir (menos gastos futuros) y se pierden los ingresos que hubieran generado los activos enajenados (menos ingresos futuros).

Desde esta perspectiva, es difícil valorar la conveniencia de una privatización, aunque hay muchos ejemplos que demuestran que el flujo perdido de ingresos futuros ha sido mayor a los intereses de la menor Deuda emitida o cancelada.

Desde esta óptica de obtención de recursos y su impacto sobre los equilibrios presupuestarios futuros hay también que considerar dos factores de gran importancia:

- la disminución, o supresión, de las futuras subvenciones, una vez que la empresa ha pasado al sector privado, lo cual requiere en muchos casos un saneamiento financiero previo,
- evitar aportaciones futuras de capital para financiar inversiones, lo cual libera al Presupuesto de obligaciones futuras de gastos y concede a la empresa una mayor posibilidad de obtener recursos de los mercados de capital, en vez de estar sometida a las restricciones presupuestarias globales.

Considerar el primer factor requiere comparar el valor neto obtenido por la empresa después de su saneamiento (generalmente negativo) con el valor actual de las futuras subvenciones ahorradas. El segundo requiere estimar la rentabilidad de futuras inversiones y compararla con el coste de la Deuda. Este ejercicio es sin duda difícil, aunque es evidente que la dinámica tecnológica y el comportamiento a nivel mundial de ciertos sectores de actividad aconsejaban una privatización aun al coste de un intenso saneamiento previo. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de la venta de SEAT y Pegaso a grupos industriales capaces de afrontar con dimensión suficiente la dinámica tecnológica del sector.

---

### ***La derecha justifica las privatizaciones mediante un «a priori» ideológico que no necesita demostración.***

---

En cuanto al objetivo de conseguir mayor eficacia en la gestión o en el funcionamiento de los mercados, la evidencia empírica disponible señala que los resultados obtenidos han sido en el mejor de los casos dudosos, y que, en todo caso, este objetivo ha estado claramente subordinado a los demás.

En este sentido, son interesantes, los análisis que hacen John Dodgson en la obra colectiva *Current Controversies in Economy*, en el capítulo dedicado al análisis de las privatizaciones en Gran Bretaña, o Kay I. Thompson en *Privatization, a Policy in Search of a Rationale*.

Como estos autores señalan, existe un amplio consenso entre los economistas acerca de que la presión competitiva es más importante que la forma de propiedad, y que la privatización no resuelve, por sí sola, la introducción de mayor competencia en los mercados afectados.

Además, la experiencia demuestra que es difícil introducir estímulos competitivos en sectores que poseen un importante grado intrínseco de monopolio natural, como son los que tienen estructuras de red y grandes economías de escala, y que no es en modo alguno evidente que los nuevos marcos reguladores diseñados para hacer frente a este problema resuelvan de forma eficiente el problema añadido de la privatización de monopolios y su efecto sobre los equilibrios territoriales y la igualdad de acceso a servicios considerados como básicos.

Concluyen estos autores que el impacto que tiene *per se* el cambio en la propiedad es difícil de interpretar y que el énfasis en la privatización es básicamente una actitud ideológica frente a la cual hay que estar vigilante o, como mínimo, escéptico, juzgando cada caso en función de sus circunstancias específicas.

Estas circunstancias no han sido homogéneas en cada país europeo, y dentro de cada uno de ellos han sido distintas para cada empresa o sector, lo que hace difícil una valoración concluyente de los resultados conseguidos, porque en muchos casos, los objetivos perseguidos eran múltiples y a veces muy poco definidos.

Por ello, efectuamos a continuación un análisis de los procesos seguidos en Inglaterra, Francia y España en los últimos años.

### **Las privatizaciones en Gran Bretaña**

El proceso de privatización empezó con la llegada al gobierno de Thatcher en 1979 y se inició con la venta de viviendas propiedad de los consejos municipales.

En una primera fase la venta de empresas se concretó en sectores del petróleo, aeroespacial, telecomunicaciones y transportes. Las privatizaciones más significativas, y no siempre derivando en una cesión total de la participación pública, fueron las de British Petroleum

(BP), British Aerospace, Cable and Wireless (C&W), Associated British Ports (ABP) y Britoil. El importe conseguido por estas privatizaciones hasta 1982 no llegó a los mil millones de libras, una tercera parte de lo obtenido por la venta de viviendas municipales. Los títulos se vendieron sin problemas excepto en el caso de Britoil, lo que enfrió el optimismo inicial del Gobierno. En los dos años siguientes las operaciones de privatización se limitaron a continuar las emprendidas en años anteriores (C&W, BP), más algunas empresas de poca importancia relativa (Internacional Aeradio, British Rail Hotels) adjudicadas por venta directa a inversores privados. Los ingresos por privatizaciones en este periodo aumentaron hasta superar los 3.300 millones de libras.

A partir de 1984, la privatización se acelera con la importante venta del 50% de British Telecom, que remontó los 4.000 millones de libras, y difundió las acciones entre dos millones de ciudadanos británicos.

En esta fase se privatizaron otras empresas de menor importancia relativa tales como Jaguar, Entrepises Oil, Sealink, Trustee Savings Bank, y se culminaron las privatizaciones iniciadas anteriormente de BP, British Aerospace, C&W, Associated British Ports y Britoil.

Pero el gran proceso privatizador va desde 1987 hasta 1992, durante el cual se vendieron activos por 30.000 millones de libras.

La nueva victoria electoral de 1987 impulsó a las privatizaciones, que afectaron a empresas tan importantes como British Gas, British Airways, Rolls Royce, British Leyland, British Steel, Water Holding, Regional Electricity, Scottish Electricity, Power Gen y National Power.

---

***Los recursos obtenidos  
por la privatización reducen  
el déficit pero también  
los ingresos futuros.***

---

Después de 1992, con John Major en el gobierno, la política de privatizaciones continuó con la minería del carbón y los servicios urbanos de transporte de Londres (London Bus Transport) como operaciones más destacables.

Esta política privatizadora ha reducido de forma decisiva el sector público empresarial inglés, que en 1980 representaba casi un 20% del valor añadido total y del empleo, y en 1993 representa menos del 5%.

El flujo de ingresos obtenidos ha contribuido a mejorar las cuentas públicas pero no ha significado una solución para la corrección del déficit, que en 1995 se mantenía en torno al 5% del PIB. Es también difícil valorar el resultado neto de las privatizaciones, comparando los ingresos percibidos y el valor actual de las rentas futuras perdidas por la privatización.

Se ha planteado también una intensa polémica sobre los precios de venta de los activos públicos, que muchas opiniones consideraron subvalorados, ya que la mayoría de títulos se revalorizaron de manera importante tras la privatización, avallando la tesis de que el valor de mercado de las empresas era superior a su valor de adjudicación.

Algunas tesis asocian esta revalorización con las expectativas favorables generadas por el proceso privatizador, identificando gestión privada con mejora de eficiencia y resultados. Pero los estudios empíricos realizados no muestran que la privatización haya sido equivalente, en todos los casos, a una mejora de la eficiencia y resultados de las empresas. En este sentido, existe evidencia de que algunas de las mejoras de gestión detectadas no se correspondieron con el calendario temporal de la privatización.

Finalmente, hay que señalar que la privatización ha expandido de forma extraordinaria el accionariado popular. En 1981, solo el 7% de la población adulta del Reino Unido poseía acciones, y esta proporción se elevó hasta un 22% en 1992.

### **Las privatizaciones en Francia**

Francia ha sido, incluso antes de F. Mitterrand, un Estado con una importante presencia del sector público en la economía. Las nacionalizaciones y la creación de empresas públicas dedicadas a las tareas de reconstrucción de la posguerra, dieron lugar a un sector público empresarial de notable dimensión. En 1982, antes de la llegada del gobierno socialista al poder, el Estado francés controlaba el 94% del sector de energía y agua, una proporción significativa en el sector metalúrgico (Renault, SNCMA) y químico (ELF-Aquitaine, CDF Chimié, etcétera), la totalidad de transportes aéreos y por ferrocarril y puertos, casi el 40% de los servicios financieros tanto en banca (Banque Nationale de París, Crédit Lyonnais, Societé Générale de Banque, etcétera) como en seguros (UAP, AGF, GAN) y también en otros servicios relacionados con la información y el mercado inmobiliario.

La Ley de nacionalizaciones de 1982 engrosó de manera espectacular el sector público empresarial. Se nacionalizaron la Compagnie Générale d'Electri-

---

***La privatización no resuelve por sí sola la introducción de mayor competencia en los mercados afectados.***

---

---

***Los estudios empíricos  
no demuestran  
que la privatización mejore  
la gestión empresarial.***

---

cité, Saint Gobain (vidrio, fibras y otros materiales), Péchiney-Ugine-Kuhlmann (aluminio), Thomson Brandt (electrónica), Rhône-Poulenc (primer grupo químico francés), Usinor y Sacilor (siderurgia), Dassault-Bréguet (aeronáutica), Matra (armamento), CH Honeywell Bull (ordenadores), Roussell-Uclaf (laboratorios farmacéuticos), Compagnie Générale de Communication Telephonique, sociedades financieras (Paribas, Compagnie Financière de Suez) y 39 bancos.

Así, el sector público empresarial francés representaba el 17% del empleo total, el 17,2% de la producción y el 33,5% de la formación bruta de capital. La actividad empresarial del Estado era total o mayoritariamente dominante en energía, transportes y comunicaciones, servicios financieros, metalurgia, acero, química, tabaco, armamento, vidrio y televisión y radio.

Con la llegada de Chirac al gobierno, las leyes de privatizaciones aprobadas en 1986 establecían la transferencia al sector privado de 65 sociedades, que representaban más de la mitad de las empresas en que el Estado mantenía participación mayoritaria. En síntesis, las empresas objeto de privatización eran todas las nacionalizadas en la época Mitterrand, más algunas sociedades públicas anteriores.

Es de señalar que estas privatizaciones afectaban exclusivamente, a diferencia

del Reino Unido, a empresas operando en sectores sometidos a la competencia y, por tanto, actuando con criterios de mercado.

Un objetivo explícito de las leyes de privatización de 1986 fue la ampliación del mercado de valores francés. La bolsa de París representaba alrededor del 20% del PIB, cifra realmente baja comparada con otros mercados internacionales, como los del Reino Unido, Japón o EE.UU. Los procedimientos de privatización se efectuaron mediante ofertas públicas de ventas de acciones y perseguían, como en el caso británico, la difusión de la propiedad entre la población.

Hay que señalar también que el proceso de privatización intentó velar por los intereses nacionales en la economía creando grupos accionariales importantes que controlasen la empresa (los famosos *noyaux durs*) a fin de garantizar su estabilidad. Esta estrategia se complementó con la posibilidad de reserva del 10% de las acciones privatizadas para los propios trabajadores de la empresa.

Este proceso privatizador no alcanzó los objetivos porque, dos años después, se produjo un nuevo vuelco legislativo. Pero en esos dos años de privatización el sector público perdió más de 500.000 empleados y se generaron recursos líquidos para el Presupuesto por valor de 84.000 millones de francos.

La victoria de Mitterrand en 1988 frenó el proceso iniciado dos años antes, entrándose en una fase de mantenimiento del *statu quo* conocida por la política del «ni-ni» (ni privatización ni nacionalización). Pero el proceso no fue tan neutral como se anunciaba. Se permitió la toma de participaciones privadas en empresas públicas aunque manteniendo la mayoría accionarial pública y se reestructuraron

empresas públicas absorbiendo empresas privadas.

En 1993, de nuevo los conservadores llegaron al poder y reemprendieron la política de privatizaciones. Se actualizó el marco legal de 1986, y se decretó la privatización de 21 grupos industriales, doce de los cuales ya se integraban en el programa privatizador de 1986, disminuyendo el límite impuesto a la toma de participaciones por parte de empresas extranjeras.

Las compañías objeto de privatización en esta fase, todavía en ejecución, son Bull, Thompson, PUK, Elf, Rhône Poulenc, Renault, Unisor-Sacilor, SNCEMA, Aerospatiale y SEITA dentro de la industria; Crédit Lyonnais, Banca Herbert, Société Marsellaise de Crédit y Banque Nationale de París en banca; AGF, GAN, UAP, Central d'Assurances y Caisse Nationale de Prevoyance en seguros y, finalmente, Air France y Compagnie Générale Maritime en transportes. En conjunto, estas privatizaciones supondrán disminuir el empleo público en 500.000 trabajadores y generar 40.000 millones de francos de recursos financieros líquidos para el Presupuesto.

También en Francia este proceso ha aumentado la población poseedora de acciones cotizadas en Bolsa, que era de un millón y medio de personas (un 3,8% de la población mayor de 15 años) en 1979 y que en 1992 había alcanzado los 4,5 millones, un 10,6% de los adultos.

### **Las privatizaciones en España**

A lo largo de la década de los ochenta y primeros años de los noventa mediante ofertas públicas de venta de acciones, venta directa a otras empresas, fusiones con empresas privadas y liquidación de

empresas no rentables, el sector público empresarial español fue perdiendo dimensión.

Entre las operaciones de venta de participaciones no mayoritarias hay que destacar Gas y Electricidad, S.A. en 1986 (38% del capital), ENDESA en 1988 (oferta del 20% de las acciones), ENCE Empresa Nacional de Celulosas (39%), Amper, Argentaria, Telefónica o los diversos tramos ofertados de REPSOL desde 1989.

Se vendieron, de forma directa, grandes empresas cuyo capital pasó mayoritariamente a manos extranjeras: ENASA a FIAT en 1990, Intelhorce a Benetton en 1990, ATEINSA, Macosa y Maquinista Terrestre y Marítima a Alsthom, SECOINSA a Fujitsu. Telesincro a Bull, SEAT a Volkswagen, CENEMESA a Asea Brown Boweri, OESA a Ferruzzi. Por otra parte, se vendieron empresas de menor tamaño a empresas españolas Gossypium, Imepiel, Hytasa o Textil Tarazona en el sector textil, Viajes Marsans en el sector Turístico o Purolator Ibérica en auxiliar del automóvil.

Se efectuaron cesiones por fusión de ENFERSA con FESA del grupo Ercros en los fertilizantes, la de Gas Madrid con Catalana de Gas o la de Inisel (electrónica) con Ceselsa, y se liquidaron Soler Almirall y Potasas de Navarra, entre otras.

---

***Bajo Chirac se privatizaron todas las empresas que en la época Mitterand habían sido nacionalizadas.***

---

Además de las operaciones de privatización, hay que destacar la reconfiguración de la estructura jurídica del sector público empresarial, como paso previo a un proceso más sistemático de privatización. Así, se segregaron del grupo INI las empresas susceptibles de generar beneficios, integrándolas bajo un nuevo grupo empresarial (TENEO) y se creó la Corporación Bancaria de España (ARGENTARIA) a partir de la integración del Banco Exterior de España y sus filiales y Caja Postal de Ahorros.

Al final de este proceso, el sector público empresarial en España empleaba en 1993 a 400.000 personas, generaba aproximadamente el 6,5% del PIB y aportaba sobre el 11% de la formación bruta de capital. Como se ha indicado antes, esta participación en el conjunto de la economía era inferior a la media europea y representaba una cierta disminución sobre las cifras estimadas para la primera mitad de los ochenta.

El resultado de estas operaciones de privatización ha supuesto la práctica desaparición del sector público de sectores cuyo funcionamiento se regula a través del mercado. El Estado ya no participa en la actividad de sectores como el automóvil o el textil, y ha reducido su participación en el sector energético y bienes de equipo. Pero mantiene todavía posiciones relevantes en otros sectores como aluminio, siderurgia, electricidad, minería, construcción naval, tabaco, radio y televi-

---

***En España, el Estado  
ya no participa en los sectores  
cuyo funcionamiento  
regula el mercado.***

---

sión, transporte aéreo, ferroviario y marítimo, bancario o telecomunicaciones.

Todo parece indicar que las operaciones de privatización adquirirán un relieve importante que reducirá el peso de las empresas públicas en la economía. Las empresas en trámite de privatización, o que ya se ha previsto privatizar son: ARGENTARIA en el sector bancario, ENDESA en el eléctrico, IBERIA en el transporte aéreo, REPSOL, Telefónica, Tabacalera, Construcciones Aeronáuticas y ALDEASA.

La solución del problema de déficit público no podrá venir de este proceso de privatización, a pesar de los importantes recursos que va a generar, porque vender activos limitados en su cuantía no reduce de forma permanente un déficit que tiene causas estructurales profundas. En cuanto al balance de los términos de eficacia de este proceso, deberá hacerse para cada caso en función de su propias características, sin que pueda considerarse siempre positivo, salvo, como decíamos, que se parta de una clara posición ideológica en contra del sector público como expresión de la voluntad y la acción colectiva.

### **Una visión ideológica de las privatizaciones: neoliberalismo «versus» socialdemocracia**

La filosofía que subyace a los planteamientos de los partidos políticos neoliberales está muy próxima a la rama liberal hayeckiana, cuyo punto de partida es la adopción de una visión individualista según la cual la gente realiza su potencial única o principalmente como individuos, no como seres sociales. La sociedad no es más que la agregación de los individuos que la componen y debe, por tanto, subordinarse a ellos. Ser libre requiere no estar sometidos a interferencias injustificadas

del Estado o de unos individuos sobre otros. Las actuaciones del individuo en el mercado se sitúan en la esfera de lo privado. Al sector público no le corresponde un papel intervencionista. Al contrario, debe tratar de minimizar su propia presencia.

Desde el neoliberalismo se tiende a establecer un paralelismo entre la democracia en la esfera política y el mercado en la esfera económica, en la medida en que este permite a los individuos, con sus demandas, «votar» para decidir qué bienes y servicios deben producirse en la sociedad y las empresas capaces de hacerlo eficientemente.

Los méritos de la elección individual frente a la acción colectiva, el respeto a los derechos de propiedad privada frente a la pública y la primacía de la libertad individual frente a la interferencia estatal, son elementos centrales del pensamiento neoliberal que tienden a establecer una predisposición favorable hacia las privatizaciones.

Las fuerzas políticas de izquierda, en cambio, suelen tener una menor confianza en la capacidad de armonización automática de los intereses individuales y, por el contrario, suelen poner el énfasis en la capacidad del comportamiento social cooperativo. Para la izquierda, el propio mercado no es sino una institución social que funciona de acuerdo a una serie de reglas a través de las cuales se coordinan las acciones individuales; reglas que no son inmutables ni han surgido espontáneamente, y que sólo al Estado le corresponde fijar o alterar.

Entre la democracia política y el mercado hay diferencias que para la izquierda resultan cruciales: al votar a sus representantes políticos en las elecciones, los votos de todos los individuos

---

***La privatización reducirá  
sensiblemente el peso  
de las empresas públicas  
en la economía.***

---

pesan lo mismo; al «votar» en el mercado, en cambio, las ponderaciones no son las mismas: pesan más los «votos» de quienes tienen mayor poder adquisitivo. Más aún, a través del mercado, unos individuos pueden abusar de otros. Y así ocurre, por ejemplo, cuando se producen concentraciones de poder monopolístico, que no son, además, un rasgo meramente transitorio del funcionamiento del mercado que la competencia acabará eliminando, como mantienen algunas variantes del liberalismo (Escuela austriaca), sino un rasgo permanente que sólo se corrige por la acción del Estado.

Para la izquierda, el mercado no siempre garantiza la eficiencia económica. Ni tampoco maximiza la libertad individual: la defensa de los valores individuales — recalca la izquierda— puede ser inconsistente con una organización económica basada en el mercado (Teorema de Sen). Ni los derechos de propiedad se consideran derechos naturales, como reclama la visión liberal de Nozick.

Finalmente, el mayor énfasis en el valor de la igualdad propio de los partidos de izquierda suele conllevar una preocupación relativamente mayor por las cuestiones distributivas asociadas a los procesos privatizadores, en particular en el caso de las empresas que producen servicios públicos cuya privatización corre el riesgo de tener efectos regresivos muy acusados.

## **Efectos redistributivos de las privatizaciones**

Entre los principales grupos de interés afectados por una privatización se encuentran los consumidores del bien o servicio producido por la empresa, los nuevos accionistas, los empleados, incluidos los *managers*, los oferentes de los «servicios de privatización» (*brokers*, bancos de inversión y otras instituciones financieras responsables del manejo de la venta de las acciones, empresas de publicidad, consultores y abogados, etcétera) y, finalmente, los contribuyentes y ciudadanos en general, como propietarios de las empresas públicas. Entre estos grupos se producen efectos redistributivos diversos. Señalemos sólo algunos:

- a) Uno de los principales se produce entre los consumidores del bien o servicio producido y los contribuyentes. El efecto redistributivo es potencialmente más intenso en el caso de los servicios públicos. El especial énfasis que suelen poner los partidos políticos de izquierda en la importancia de garantizar a todos los ciudadanos el acceso universal a estos servicios, esto es, en condiciones de igualdad y a un precio razonable, explica su mayor escepticismo ante la idea de que la propiedad privada —cuya aspiración es la maximización de los beneficios— pueda ser la forma de propiedad más adecuada para el logro de esos objetivos.

---

### ***El neoliberalismo compara democracia en la esfera política con mercado en la esfera económica.***

---

- b) Otro de los efectos distributivos más notables se produce entre los contribuyentes y los nuevos propietarios de las acciones como resultado de la fijación del precio de los activos privatizados. De ahí la importancia de elegir adecuadamente el momento de la privatización, considerando la situación bursátil, las ofertas alternativas y la disposición de la opinión pública. Si los precios de venta de las acciones resultan ser sensiblemente inferiores a su valor de mercado (lo que suele ser frecuente para reducir el riesgo de que las acciones puestas a la venta queden sin colocar y no comprometer con ello el éxito de la operación privatizadora) se produce una transferencia de riqueza desde los contribuyentes hacia los nuevos propietarios; transferencia de la que suelen ser más conscientes los beneficiarios, que tienden a ser un grupo más concentrado, que los perdedores, normalmente más numerosos y dispersos.

Desde el punto de vista distributivo, la cuestión puede ser más delicada cuando los nuevos propietarios son un grupo reducido de inversores que representan intereses y grupos específicos; en tal caso, el efecto regresivo de las privatizaciones sobre la distribución de la riqueza del país suele resultar más evidente.

- c) Otro efecto redistributivo indeseable se produce, finalmente, cuando la propiedad pública se transfiere al exterior, en caso de que una parte significativa de los nuevos accionistas sean extranjeros.

La privatización, en conclusión, no es tan sólo una medida económica: es también una señal política que lanza el gobierno a la que suele ir asociada un men-

saje sobre la deseabilidad y potencialidad de la provisión pública.

Un aspecto esencial de las privatizaciones de los gobiernos Thatcher, como señalaron sus propios partidarios, fue el esfuerzo que representaron por alterar las condiciones de la contienda política, para conseguir desplazar permanentemente el equilibrio entre lo público y lo privado, cambiando la distribución de los recursos —materiales y simbólicos— que influyen sobre la vida política, descomponiendo las coaliciones que pudieran apoyar la provisión pública (sindicatos, funcionarios, pensionistas, parados, etcétera) y favoreciendo los valores políticos orientados hacia el mercado.

Estas razones políticas explican las mayores dificultades de la izquierda para aceptar una acción política como el movimiento privatizador, que suele reflejar un escepticismo, cuando no un claro rechazo, frente a lo público, y cuyo mensaje global, extendido por organismos económicos internacionales y por los gobiernos liberal-conservadores en el poder en los años ochenta (EE.UU., Reino Unido, Japón, Alemania) más que subrayar la importancia de una adecuada colaboración entre el sector público y el sector privado, ha sido cuestionar la capacidad y necesidad de los países para ofrecer una provisión colectiva de determinados bienes y servicios.