

CLIFTON, Judith, COMÍN COMÍN, Francisco y DÍAZ FUENTES, Daniel, *Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration*, Dordrecht-Boston-Londres, Kluwer, 2003.

El proceso de privatización de empresas públicas iniciado en el Reino Unido y continuado en otros países de la Unión Europea (UE) ha dado lugar a una amplia bibliografía. Este libro se inscribe en esa tradición, pero con unas características propias que lo hacen diferente de sus predecesores.

El análisis se realiza de una forma global, considerando tanto el proceso histórico de nacionalización y puesta en marcha de empresas públicas como su posterior desnacionalización o privatización, que es el término usual, aunque los autores del libro prefieran el primero, pues pone más de manifiesto la verdadera naturaleza del proceso.

A diferencia de trabajos anteriores, en los que el estudio se realiza por sectores concretos, para países de forma individual y para un período determinado, en este trabajo se considera un largo período de tiempo y el total de los países de la Europa de los 15, así como todos los sectores en los que se han tenido procesos de nacionalización y privatización. Además, este trabajo se aparta del camino trillado de aceptar sin discusión el denominado paradigma británico, y se lanza a la búsqueda de explicaciones alternativas que sean más convincentes y que puedan llevar a una comprensión más profunda del proceso de desnacionalización en la Unión Europea.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos, además de una introducción y un apartado final de conclusiones. Aunque especializado, es un trabajo, en mi opinión, asequible a cualquier persona con unos mínimos conocimientos de economía, a la vez que aporta, a especialistas y no especialistas, una clarificación necesaria.

El libro describe de forma clara y concisa el proceso tanto ideológico como pragmático que ha provocado el cambio de paradigma en los años setenta desde la fe en el Estado hasta una nueva fe en el mercado, aunque tiene buen cuidado en poner de manifiesto que no es, o al menos no es sólo, esta nueva fe en el mercado la que provoca los procesos de privatización, sino que va unida a aspectos más pragmáticos de los que no es el menor la necesidad de llevar a cabo determinadas liberalizaciones sectoriales a la luz del Mercado Único europeo y el Tratado de Maastricht de 1992.

El capítulo I –“Deconstruyendo la empresa pública”– trata, por una parte, de analizar y desentrañar las dicotomías Estado-mercado y público-privado y, por otra, de considerar los factores y circunstancias que provocaron el nacimiento y expansión de la empresa pública.

La explicación primigenia de la empresa pública a partir del siglo XIX y hasta el período posterior a la II Guerra Mundial la cifran los autores en los problemas de fallos

de mercado y/o externalidades positivas. Como es conocido, la corriente principal de pensamiento keynesiano del período postbélico sostenía que cuando el mercado falla para proporcionar pleno empleo, como ocurrió en el período de entreguerras, el Estado puede y debe intervenir a escala nacional e internacional para garantizar la estabilidad económica, el crecimiento y el empleo total en la economía.

El discurso cambia en los años setenta hacia un discurso promercado en el que intervienen los organismos multilaterales de crédito. A este discurso dominante durante los últimos treinta años se le denominó por parte de su divulgador, Williamson, “Consenso de Washington”. Al mismo tiempo, y de forma paradójica, el discurso político fue crecientemente despolitizado, de forma que las decisiones puramente políticas eran presentadas como técnicas y, por tanto, indiscutibles e inapelables. Este discurso del mercado ha tenido una reciente reacción en un discurso alternativo en el que se pone el énfasis en las ideas de ciudadanía y derechos y se realiza una búsqueda más optimista de la importancia de la democracia formal y sustantiva.

Las críticas al sector público se centran en dos frentes. Por una parte, se ve a las empresas públicas como ineficientes, derrochadoras, burocráticas e irresponsables a las necesidades de los consumidores y, por otra, se critica el papel del Estado en la economía y los negocios, en la medida en que distorsiona al mercado y la economía e impide a las empresas privadas actuar competitivamente.

No hay una única explicación para la nacionalización y la puesta en marcha de empresas públicas, sino que se considera que existe todo un complejo de explicaciones. Junto a razones económicas se pueden encontrar factores de tipo político, ideológico, social, administrativo, estratégico y de defensa.

Un primer factor importante fue el ascenso del nacionalismo y la formación de los nuevos Estados-nación que buscan legitimidad y una poderosa maquinaria militar. Junto a ello encontramos razones de establecimiento de monopolios fiscales como formas sencillas de recaudación de impuestos; la puesta en marcha de bancos públicos, aunque a menudo en manos privadas, para la emisión de billetes y la gestión de la deuda y realización de préstamos al Estado; la falta de iniciativa privada en algunos sectores, singularmente en infraestructuras públicas; los fallos de mercado; los avances tecnológicos; y las razones ideológicas, aunque éstas han ido siempre acompañadas por otras razones de índole pragmática. Una última e importante razón ha sido la nacionalización de empresas en dificultades que era necesario mantener bien por razones sociales o estratégicas o bien por cuestiones políticas.

En el capítulo II –“¿El fin de las empresas públicas en Europa?”–, los autores argumentan que las contribuciones más recientes rechazan que los países de la UE siguieran el modelo de privatización británica y adoptaran gradualmente un esquema regulatorio de estilo americano. En lugar de ello, el proceso de privatización puede atribuirse, por un lado, a la política de estabilización fiscal requerida por el proceso de integración monetaria y, por otro lado, a los procesos estructurales de liberalización e integración del mercado que afectan a sectores tales como comunicaciones, transporte y energía.

Se realizan estudios de casos para todos los países de la UE, considerando los siguientes aspectos: principales características políticas, restricciones fiscales y deuda pública, estrategias corporativas, estrategias financieras, transformaciones esperadas en

los sistemas político, económico y de negocios, y la medida en la cual las empresas o sectores eran controlados por el gobierno o tenían autonomía respecto al mismo.

El análisis se divide en varios apartados. El primero está integrado por aquellos grandes países con un amplio sector público empresarial (Reino Unido, Francia, Italia y Alemania). El segundo se dedica a los países que compaginaban un gran Estado del bienestar con un reducido sector público empresarial (Holanda, Bélgica, Dinamarca y Suecia). El tercero incluye a los pequeños países con un amplio sector público empresarial (Finlandia, Irlanda y Austria). Y el último se dedica a los pequeños sectores públicos empresariales de las dictaduras (Portugal, Grecia y España).

En el capítulo III -“Integración europea, liberalización del mercado y privatización”-, los autores consideran algunas de las explicaciones dominantes de la privatización, incluyendo el paradigma británico y la aproximación de lógicas múltiples, e investigan en qué medida el proceso de integración de la UE y la liberalización de los mercados pueden ser factores explicativos de esta experiencia.

En la UE, la mayor parte de las privatizaciones ocurrió después de 1993. Muchas de ellas fueron llevadas a cabo por diferentes razones pragmáticas, tales como las leyes de la competencia para el mercado único o la necesidad de fortalecer los mercados interiores de capital y promover la cultura de la equidad. Además, las prioridades políticas de muchos gobiernos eran no sólo conseguir maximizar los ingresos, sino también mejorar las capacidades corporativas, tecnológicas, financieras y competitivas de las empresas de forma sostenible.

Para Parker, citado por los autores, no hay una única razón común u objetivo para la privatización en Europa occidental, que bien puede considerarse como una confusión de razones en busca de una política común. La privatización no es un proceso lineal, inevitable o irreversible, sino que es un proceso político implementado en diversas regiones en diferentes momentos, utilizando una variedad de técnicas o secuencias. Diferentes factores, incluyendo la emergencia histórica de las empresas públicas, el vigor de las instituciones legales y financieras, la voluntad política y las prioridades de los políticos, las fuerzas externas y demás, son importantes en la puesta en marcha de las privatizaciones. Esto ayuda a explicar por qué las privatizaciones, un fenómeno complejo y variado, han tenido diversos grados de éxito.

Los autores miden el impacto de la privatización utilizando datos cuantitativos y cualitativos. Las cifras muestran que no fue hasta 1993 cuando la mayoría de los países europeos emprenden fuertes programas de privatización, fundamentalmente a través de la oferta pública de acciones de sus empresas. Los procesos de privatización expanden y transforman los mercados financieros y de activos en todos los países de la UE, mercados que estaban, al mismo tiempo, afectados por las tendencias globales.

Aunque en ingresos totales el mayor programa de privatizaciones fue el británico, en términos per cápita fueron mayores los de Portugal, Irlanda y Finlandia, mientras que en términos de PIB el importe mayor fue en Portugal, Grecia e Irlanda. En general, el importe de los ingresos de las privatizaciones en términos de PIB está correlacionado con el peso del sector público empresarial en la economía. Las excepciones fueron Reino Unido y España, que representan casos de privatización por encima del promedio.

La experiencia británica ha sido la más importante de Europa en términos de volumen de fondos ingresados y reducción del sector público empresarial. Otro caso de privatización importante, en términos del PIB, fue el de Portugal, o, en cuanto a la disminución del sector público como parte de la economía como un todo, el caso español. Los resultados indican tendencias variadas y complejas, eliminando la noción de una clara aproximación evolutiva.

El capítulo IV –“Hacia una lógica de la privatización”– está dividido en tres partes. En la primera se realiza un análisis de las empresas públicas y de los procesos privatizadores por países, dividiéndolos en expansivos, con un sector público muy grande, y en minimalistas, con un sector público pequeño. Se analiza el cambio en los diferentes países, concluyéndose que existe una cierta convergencia en el tamaño del sector público que puede ser interpretada como una armonización de las empresas públicas.

En la segunda parte de la obra se analiza el proceso privatizador en cuatro sectores. En primer lugar el de manufacturas, en el que la competencia desregulatoria en el Mercado Único europeo ha llevado a la desaparición de empresas de propiedad pública, con las excepciones de Finlandia y Suecia. En el sector financiero, las empresas públicas han disminuido muchísimo y están al borde de la extinción. En el sector de transporte y comunicaciones, la justificación para el control y la propiedad pública era principalmente estratégica, junto a fallos del mercado y situaciones de monopolio natural. En este caso sólo se ha producido la privatización de los ferrocarriles en el Reino Unido, aunque es posible una re-nacionalización. Por su parte, los servicios postales sólo han sido parcialmente privatizados en Alemania, aunque han sido reestructurados en la mayoría de los países. En el caso de los sectores de electricidad, gas y agua, la última es pública o mixta con excepción de Inglaterra y Gales, igual que ocurre en electricidad y gas. En el sector eléctrico, el cambio tecnológico ha sido un factor clave en la puesta en marcha de políticas de nacionalización y privatización en diferentes momentos en el tiempo.

Los autores atribuyen el reciente proceso de privatización en la UE a diferentes factores, entre los que merecen ser mencionados los siguientes: 1) puede explicarse por un conjunto de factores coyunturales, tales como el proceso de estabilización macroeconómica, resultante de las políticas de convergencia orientadas a la UEM; 2) puede considerarse resultado de factores sistémicos, incluyendo transformaciones políticas y económicas del sistema capitalista europeo, con el desarrollo del mercado de valores como fuente de capitalización empresarial, la promoción de una cultura del accionista y, mano a mano con esto, la mejora del gobierno corporativo de las grandes compañías, así como la fijación de un esquema regulatorio supranacional y homogéneo; 3) puede atribuirse a diferentes factores estructurales, tales como la integración en el mercado europeo que demanda desregulación y liberalización sectorial en finanzas, energía, telecomunicaciones y transporte aéreo.

En la tercera parte del libro se analiza un nuevo paradigma paneuropeo que viene, en cierto modo, a sustituir el concepto de bien público. Se consideran dos importantes conceptos que se solapan. El primero son los “servicios de interés general”, que son aquellos servicios considerados de interés general y por tanto sujetos a obligaciones específicas de servicio público. Incluyen servicios de no-mercado como educación obligatoria, protección social, seguridad y justicia. Dentro de este concepto hay un sub-concepto, “interés

económico general”, que se refiere a los servicios comerciales en los que existen obligaciones de servicio público específico. Incluyen transporte, energía y comunicaciones.

Los servicios públicos han sido tratados por la UE como una excepción a –o incluso incompatibles con– los principios de la competencia. Es necesario, sin embargo, un equilibrio más próximo entre competencia y objetivos sociales a través de los servicios públicos, en la medida en que la provisión de servicios públicos de interés general de alta calidad estuviese totalmente integrada en la definición de los objetivos y actividades de la UE a la par que la creación del mercado interno.

Este nuevo énfasis trae consigo la necesidad de establecer un esquema regulatorio adecuado para estos servicios.

Hay dos conclusiones de este capítulo que merecen resaltarse. Por una parte, la evidencia empírica muestra que la aproximación del paradigma británico está amenazada por la emergencia de un paradigma nórdico, en el que se promueve la competencia en el mercado bajo agencias independientes, de manera que la propiedad pública no es una cuestión central. Por otra, se resalta que hay funciones del Estado que requieren consideración. El Estado continúa desempeñando un papel clave en la regulación de la competencia, la coordinación de las redes de negocios globales y la armonización de las políticas fiscales, medioambientales, tecnológicas y de trabajo que afectan a individuos y empresas a diferentes niveles, yendo desde lo local a lo supranacional y a lo global. Si el papel del Estado en la empresa fue enterrado en los años ochenta y noventa, en la aurora del siglo XXI parece que esto fue apresurado y prematuro.

En definitiva, el libro presenta de una forma clara, amena y sintética un enfoque nuevo y diferente, sólidamente documentado y fundado en el análisis empírico del fenómeno de las privatizaciones europeas y en un contexto histórico que aclara la mayor parte, si no todas, de las incógnitas que se han planteado a lo largo de los últimos tiempos.

MANUEL JAÉN