

Judith CLIFTON, Francisco COMÍN y Daniel DÍAZ FUENTES

Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration

Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003, 171 pp.

Los autores de este libro anuncian en la introducción su objetivo de analizar la transformación de las empresas públicas en el marco de las políticas de privatización y del proceso de integración europeos y, en particular, de evaluar su futuro papel en la Unión Europea. Para cumplir este objetivo, el libro se inicia con un análisis del proceso de creación de sectores públicos empresariales en los países miembros. Le sigue un capítulo dedicado a ofrecer una panorámica de la privatización en los países miembros de la UE-15. El tercer capítulo se dedica a discutir hasta qué punto el caso de la privatización británica ha sido paradigmático en el proceso de privatización en el conjunto de Europa Occidental, y a revisar algunos indicadores cuantitativos que son homogéneos y están disponibles para todos los países estudiados. Por último, el interés central de los autores en el capítulo cuarto es discutir si las privatizaciones han tenido lógicas múltiples o un fundamento único y común.

El primer capítulo del libro, (*Deconstructing public enterprise*) es, seguramente, el que incorpora mayor valor añadido, tanto por su enfoque como por su contenido. La mayoría de los análisis sobre la privatización no tienen en cuenta un factor ciertamente paradójico: la propia existencia de amplios sectores públicos empresariales en economías de mercado. Por otro lado, es importante conectar el análisis de la empresa pública con el proceso de privatización. En este sentido son frecuentes, en la mejor tradición de la literatura sobre organización industrial, los trabajos que relacionan el funcionamiento de la empresa pública y la privatización. Entre ellos, el de mayor influencia, por su robustez y el momento de su aparición, es el de Vickers y Yarrow (*Privatization: An Economic Analysis*, Londres, MIT Press, 1988). Mucho más escasos aún son los análisis que conectan la génesis de la empresa pública con el proceso de privatización. El libro aquí reseñado sí lo hace, y éste es su punto más fuerte. Porque, en muchas ocasiones, la privatización de empresas públicas ha sido, fundamentalmente, una respuesta funcional a la transformación o desaparición de las causas que provocaron el carácter público (de origen o sobrevenido) de la empresa ahora privatizada. Y, en estos casos, la ausencia de un análisis sobre las razones de la propiedad pública impide comprender a su vez las razones fundamentales de su privatización. El lector disfrutará con la disección, no por necesariamente esquemática menos interesante e ilustrativa, de la importancia de los factores que explican la empresa pública: las finanzas públicas y la defensa, la intermediación financiera, la falta de iniciativa privada, la existencia de fallos de mercado y servicios públicos, el cambio tecnológico, el papel de la ideología y los individuos, la dualidad entre nacionalización y propiedad extranjera, y la socialización de pérdidas. Quizá habría sido posible una categorización más jerarquizada de estas motivaciones. En cualquier caso, es clara la

influencia del más decano entre los autores, Francisco Comín, de reconocida trayectoria en el análisis de estas materias.

El segundo capítulo se dedica a ofrecer una panorámica de la privatización en los países miembros de la UE-15. No cabe duda de que es difícil revisar en menos de cuarenta páginas catorce experiencias nacionales (la lógica ausencia de Luxemburgo explica que no sean quince). Casi cada uno de los procesos nacionales justificaría un libro monográfico. Por tanto, los resúmenes nacionales resultan extremadamente sintéticos. Quizá demasiado para ser útiles para algunos de los objetivos de la obra.

En el tercer capítulo —que puede verse perfectamente como una extensión del segundo— se discute el paradigma británico. El interés central de este capítulo está en la refutación, convincente, del carácter paradigmático de la experiencia británica. Los autores explican cómo la primera literatura dedicada al análisis de la privatización adoptaba frecuentemente el caso británico como modelo que seguían, o seguirían, de forma casi inevitable el resto de países. Asimismo, se concedía validez casi universal a los catálogos de objetivos perseguidos en la privatización británica. La literatura más reciente, a medida que avanzaba la década de los noventa, ha ido abandonando este enfoque y ha hecho más énfasis en las características específicas del proceso de privatización, tanto nacionales como institucionales. En la actualidad, es un hecho incontestable que los procesos de privatización no han seguido una pretendida pauta marcada por la experiencia británica, y el trabajo lo explica y documenta convincentemente.

Una vez refutada la idea del pretendido paradigma británico, en el cuarto capítulo (*Towards a logic of privatisation*), los autores se proponen refutar la hipótesis de que la privatización ha seguido lógicas y motivaciones diversas. Por el contrario, sostienen que el proceso de privatización puede ser explicado por un fundamento común que, en el caso de la Unión Europea, sería el proceso de integración de mercados. Para seguir este objetivo, se ofrecen datos sobre privatización agregados por sectores diferentes. La observación principal se puede formular como sigue: en aquellos sectores en que la competencia es más potente en el marco de la UE, la privatización ha avanzado más y ha sido bastante general. Lo contrario ha sucedido en los sectores en que subsisten más fallos de mercado y más dificultades para la competencia: la privatización ha avanzado menos y de forma muy diferente según países. Por tanto, la ampliación de mercados y la competencia han influido mucho en la privatización. Hasta aquí la conclusión es impecable, pero los autores no son convincentes en su propuesta de que el proceso tenga este fundamento común y no existan otros. Así, en la página 113, de forma un tanto rápida y apresurada, se despejan los factores de tipo hacendístico (de tipo coyuntural, según se denominan en la obra) y de tipo político, como lógicas presentes en el proceso de privatización. Por lo que respecta al factor hacendístico, Yarrow (*"A Theory of Privatization, or Why Bureaucrats are Still in Business"*, *World Development*, 27, (1), 1999, pp. 157-168) señala que, en el

caso de singularizar un objetivo prioritario y general de los procesos de privatización, el hacendístico sería el más destacable. A juicio de los autores esto no es así en el caso de la UE, puesto que “es importante recordar que, de acuerdo con las directivas de la UE, después de 1994 el ingreso derivado de la privatización podía ser usado sólo para afectar a pérdidas o deudas de ciertas empresas públicas, pero no para alterar el déficit presupuestario”. Aunque se reconoce que “algunos países han evitado esta restricción”, se toma su existencia como indicativo de que la motivación hacendística no puede tener un papel importante en la privatización en la UE. Este argumento presenta varios problemas. En primer lugar, los propios datos recogidos en el capítulo tercero del libro indican que la relevancia financiera agregada de las operaciones de privatización en la UE alcanzó su cénit en los años en que estaban vigentes los requisitos para el ingreso en la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria, y se desinflan después. Más significativo aún es tener en cuenta que la prohibición de aplicar ingresos por privatización a la reducción del déficit, mencionada por los autores como obstáculo al objetivo coyuntural de las privatizaciones, fue tan sólo virtual. Tomemos el caso de España, aunque la práctica estuvo bastante generalizada. Ezquiaga (“Las privatizaciones y el presupuesto del Estado”, *Cuadernos de Información Económica*, 135, 1998, pp. 105-111) muestra algunos mecanismos a través de los cuales gran parte de los ingresos procedentes de las privatizaciones se han dirigido a reducir el déficit público. Vergés (“Efectos de las privatizaciones españolas sobre los Presupuestos Generales del Estado”, *Hacienda Pública Española*, 147, 1998, pp. 215-231) analiza con detalle las cifras de la aplicación de ingresos por privatizaciones a la reducción del déficit, y estima que “en 1997 el déficit público estatal se redujo aproximadamente a la mitad de la cifra que aparecería de no existir los ingresos (extraordinarios) procedentes de las operaciones de privatización; y que en 1998 la reducción habrá sido aún proporcionalmente mayor”. Desde luego, no se puede afirmar que los factores hacendísticos no hayan tenido un peso fundamental en el proceso de privatización de la UE, como ha sucedido de hecho en todas las experiencias. No tener en cuenta este tipo de análisis puede ser el síntoma de una de las insuficiencias de este trabajo: al analizar la privatización y las experiencias nacionales se ha tomado como fuente la literatura académica sobre empresa pública, pero se ha obviado (excepto en el caso del Reino Unido) la que se centra en los propios procesos de privatización.

Por otra parte, una de las observaciones del propio trabajo constituye un problema insuperable para la propuesta de la integración de mercado como fundamento único y común de la privatización en la UE: ¿por qué algunos países de la UE han privatizado sus antiguos monopolios públicos y otros no? Esta cuestión no puede explicarse a partir de la existencia de una lógica única y común. Y es relevante, porque afecta de lleno al núcleo de interés que se presenta en la parte final del libro, que es el de los servicios de interés general en el ámbito de la Unión Europea.

En conclusión, estamos ante un trabajo interesante, cuya lectura se hace ágil y amena. Contiene un enfoque no habitual y muy adecuado para el estudio de la privatización, al conectarlo con el análisis de la génesis de la empresa pública. Ofrece una interesante, aunque quizá demasiado superficial, revisión de la privatización en los países de la UE-15. Es desigual en su objetivo de analizar la lógica de la privatización, pues refuta adecuadamente la noción del paradigma británico, pero no convence sobre su propuesta de la integración de mercado como razón única y general. En este sentido, la hipótesis de la multiplicidad de objetivos continúa siendo más potente para explicar el proceso, y más fecunda para suscitar futura investigación. Por último, el libro acaba donde comienza la tarea de investigación que el excelente equipo de investigadores responsables del volumen viene desarrollando en los últimos años: la internacionalización de las empresas públicas en la integración europea. Sin duda, esta línea de investigación deparará nuevos e interesantes resultados.

Germà Bel Queralt

Universitat de Barcelona y Harvard University