

.....

PHILIP ARESTIS Y MALCOLM SAWYER (COMPS.), *CRITICAL ESSAYS ON THE PRIVATISATION EXPERIENCE*, Palgrave Macmillan (International Papers in Political Economy), Basingstoke y Nueva York, 2009, 252 pp., ISBN 978-1-4039-9936-8.

.....

POR ANTONIO MENDOZA HERNÁNDEZ  
*Facultad de Economía, UNAM*  
*antoniom@economia.unam.mx*

**A**l inicio de abril del año pasado, el Ejecutivo presentó un conjunto de propuestas para modificar las condiciones de operación de la industria petrolera en el país.<sup>1</sup> En la propuesta original de la administración federal se establecían las intenciones de privatizar la industria petrolera mediante una amplia participación de la inversión privada en actividades de exploración y extracción de petróleo, en particular en los yacimientos de aguas profundas, pero también en el procesamiento industrial de los crudos y en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos. Era una propuesta de privatización de la industria petrolera.

Lo anterior motivó que por varios meses la discusión sobre dichas reformas ocupara las plazas públicas, los medios de comunicación e instituciones de educación superior del país, además de la que se generó en el Poder Legislativo. Su interés reclamó la atención de las principales universidades públicas, las cuales se dieron cita para debatir la iniciativa federal,<sup>2</sup> a la vez que se organizaron foros y mesas de debates impulsadas por la sociedad civil y organizaciones políticas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El Ejecutivo presentó el martes 8 de abril de 2008 al Senado de la República cinco propuestas para modificar o establecer diversas leyes en materia de la industria petrolera del país, bajo el nombre de Reforma Energética.

<sup>2</sup> De mayo a junio de 2008, se llevaron a cabo foros sobre el petróleo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I).

<sup>3</sup> Un ejemplo fueron los foros promovidos por el Consejo Consultivo del Frente Amplio Progresista. Las propuestas realizadas por el Consejo Consultivo fueron recopiladas en sus "Líneas Generales para una Política Energética de Estado".

Desde varios ángulos se efectuaron diagnósticos y se delinearon propuestas de la situación de esta industria: desarrollo social, tecnología, gestión y planeación energética, sustentabilidad, rentabilidad, aspectos financieros, laborales y ecológicos. Una idea que atravesaba los argumentos es que esta propuesta no es ajena a la estrategia que desde hace más de 25 años se ha ejecutado en materia de política económica en México y con mayor profundidad en un gran número de los países subdesarrollados, y forma parte de la agenda del Consenso de Washington (CW), donde la privatización es un eje que se complementa con la desregulación y liberalización económica, y se acompaña con un papel cada vez menos activo de la inversión pública y una disminución y reorientación del gasto público.

Los resultados de esta estrategia están más cercanos al fortalecimiento de los intereses de las grandes empresas extranjeras productivas y financieras –en detrimento de las expectativas y necesidades sociales y económicas de la mayoría de la población–, y han vulnerado gravemente el tejido social, político y económico de estas economías.

La evolución de la *crisis global*<sup>4</sup> reclama la evaluación crítica de estas estrategias de fortalecimiento al libre mercado y de apropiación privada de la riqueza social; más aún, la necesidad de un viraje de políticas económicas se vuelve apremiante cuando se apunta que gran parte del origen de esta crisis se encuentra precisamente en la instrumentación de las políticas de la agenda del CW.

En este contexto, Philip Arestis y Malcolm Sawyer compilan el cuarto volumen de *International Papers in Political Economy*, que se centra, a través de seis trabajos, en el estudio de las experiencias recientes de procesos de privatización y de las nuevas iniciativas de inversión privada en servicios públicos. En relación con los servicios públicos como agua y electricidad, se estudia el caso de la Unión Europea (UE), destacando los resultados en Reino Unido y Francia. Para América Latina se realiza un balance de la experiencia de los procesos de privatización de la última década del siglo pasado y se analiza la generación de nuevas condiciones para la inversión privada en infraestructura, subrayando los casos de Argentina, Brasil y México.

Una de las formas más recientes de las privatizaciones en el Reino Unido es examinada por Jean Shaoul, en su aportación “The Political Economy of the Private Finance Initiative”. No debemos olvidar que fue justo en este país donde las políticas privatizadoras en el mundo fueron inauguradas a finales de la década de los setenta del siglo pasado, y hoy aparecen de nuevo como ejemplo a seguir.

La nueva propuesta consiste en buscar el uso de la inversión privada en los servicios públicos por medio de la iniciativa de financiación privada (*private finance initiative*) y

<sup>4</sup> Desde el año pasado se han realizado análisis del desenvolvimiento de la crisis global económico-financiera actual y en particular su efecto en América Latina; entre otros, puede consultarse a Lichtensztejn (2009), Toporowski (2008), Guillén (2009) y Minsky (2008).

las asociaciones público-privadas (*public private partnerships*). Se destaca que la propuesta es presentada de forma atractiva por consultores financieros, quienes afirman que la financiación privada proporciona más fondos a estas actividades mediante una mayor eficiencia y la transferencia de riesgo al sector privado, a pesar de que es imposible cuantificar de manera significativa la transferencia del riesgo.

Sin embargo, como se muestra en el texto, la evidencia reciente obtenida en Reino Unido niega el éxito de la financiación privada en servicios públicos. Cuando los proyectos fracasan, lo cual es bastante frecuente, el riesgo se ha trasladado de vuelta al sector público y a los contribuyentes o los usuarios, encontrándose que el beneficio es para una élite y no para la amplia masa de la población.

En los hechos se trata de la apertura de los servicios públicos y sociales para beneficio privado. De la lectura se concluye que los servicios, financiados por el público a través de los impuestos, están organizados por el Estado para servir a los intereses financieros de las empresas privadas, transformando a los servicios públicos en productos básicos que se generan con fines de lucro. Lo que significa una clara transformación de las relaciones sociales.

Finalmente, la autora sitúa el origen de estas iniciativas del capital privado en el programa neoliberal pero, sobre todo, como la respuesta de la élite empresarial y financiera ante la crisis de los beneficios del sistema en su conjunto. Ahora las funciones de bienestar social del Estado-nación se están integrando en la economía mundial, pero para el beneficio del capital.

La segunda aportación es de Malcolm Sawyer, quien dedica su trabajo a estudiar los temas clave en el Reino Unido: "Private Finance Initiative and Public Private Partnerships". En este capítulo se considera la relevancia que han adquirido los contratos en la iniciativa de financiación privada (PFI, por sus siglas en inglés) en el Reino Unido, como un elemento de la privatización de los servicios públicos, en contraste con los proyectos de inversión pública "convencionales".

A pesar de que en términos financieros la iniciativa de financiación privada en el Reino Unido desempeña un papel relativamente pequeño respecto al volumen global de gasto público, tiene un papel importante en los programas de la inversión pública en educación, salud y transporte.

Se han señalado dos ventajas de los contratos de la PFI. La primera es la mayor probabilidad de que los proyectos se entreguen a tiempo y dentro del presupuesto o menos, en comparación con los contratos "convencionales" de inversión pública; y la segunda es que el riesgo se transfiere del sector público al sector privado. Pero, como se argumenta en el texto, aunque el costo de la financiación es superior, no se debe considerar un sesgo para la toma de decisiones, pues hay ventajas para compensar la PFI por medio de una *nueva gestión pública*.

Para los autores se trata de la creciente participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos y la propiedad de los activos utilizados para brindar tales

servicios. De cualquier modo, se concluye que la PFI debe ser un medio adicional y no un sustituto de la inversión pública.

El caso de la privatización del agua es presentado por David Hall y Emanuele Lobina en “Water Privatization”. En el capítulo se examina la expansión de las empresas privadas de agua en un contexto del desarrollo histórico de los servicios de agua en el Norte y el Sur desde 1989, prestando especial atención a Francia y el Reino Unido, donde las empresas privadas de agua, *por diferentes razones, son las mejor asentadas*.

Con base en datos empíricos del Norte y los países en desarrollo en Asia, África y América Latina, el análisis de los autores muestra que desde el comienzo del siglo XX el papel de las empresas privadas de agua ha sido históricamente limitado y excepcional, pues el efecto de la privatización del agua sólo se considera con relación a las cuestiones de inversión, los precios y la eficiencia, sin observar que existen diferencias significativas entre la eficiencia del sector público y los operadores privados en el desarrollo de un servicio universal de agua.

En conclusión, el capítulo identifica las políticas fiscales y las condiciones de crédito como motores fundamentales de la privatización, y se pregunta si éstos pueden sostener la privatización en el sector del agua cuando la experiencia histórica indica que es una solución inadecuada.

La aportación colectiva de Carlo V. Fiorio, Massimo Florio y Raffaele Doronzo estudia la reforma al sector eléctrico y su impacto en los consumidores en “The Electricity Industry Reform Paradigm in the European Union: Testing the Impact on Consumers”. El paradigma estándar de la industria de la electricidad de la UE desde la década de 1990 incluye la privatización y la liberalización, con el fin de buscar un enfoque más unificado que persiga la plena apertura del mercado interior.

En 15 Estados miembros de la UE, los autores realizan un ejercicio sobre los precios y su relación con las preferencias de los consumidores y su percepción entre un servicio público y otro privado. De la investigación empírica que llevan a cabo se concluye el rechazo a la tesis de que la privatización conduce a un bienestar en los consumidores por medio de precios más bajos. En tal sentido, los resultados del paradigma estándar de la industria de la electricidad en la UE no están asociados con precios más bajos ni mayor satisfacción del consumidor.

Respecto al mismo tema de la privatización en el sector eléctrico, el trabajo “Privatization and Deregulation of the European Electricity Sector”, elaborado en forma conjunta por Catalina Gálvez, Ana González y Roberto Velasco, insiste en que la liberalización del sector eléctrico se extendió en Europa con la publicación de la Directiva 96/92/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

A partir de dicha publicación los procesos de privatización y desregulación han ido acompañados de la aparición de grandes conglomerados, resultado de los procesos de fusión y adquisición. La existencia de estos grandes conglomerados no favorece la

competencia ni la prometida reducción generalizada de los precios de la energía eléctrica para los consumidores, al contrario, el problema de concentración se presenta como el principal obstáculo para el desarrollo de una competencia más eficaz. Los autores encuentran, a través de varios indicadores, que lo único que ha aumentado es la eficiencia en la generación y el suministro de electricidad. Entonces, sostienen, la liberalización en los mercados europeos no se ha traducido, al menos hasta el momento, en una mejor competencia. La experiencia obtenida demuestra que para el éxito de un mercado no basta con la liberalización de algunas normas; es esencial que se diseñen instrumentos en pro de la competencia.

Un primer hecho que se destaca en la aportación de Gregorio Vidal "Privatization in Latin America" es que las privatizaciones son una parte sustantiva de las propuestas del Consenso de Washington. Éste sigue siendo el caso en la actualidad: los organismos financieros multilaterales, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y los círculos financieros de Wall Street insisten en que las privatizaciones deben seguir. Hoy se han creado nuevas condiciones para la inversión privada en infraestructura.

La experiencia apunta que América Latina aparece como la región del mundo en desarrollo donde se realizó la mayor y más trascendente contribución de la privatización durante la década de los noventa del siglo pasado. Argentina, Brasil y México representaron casi 50 por ciento de los ingresos de la privatización en los países en desarrollo entre 1990 y 1999. Pero también es el espacio económico en el cual la ejecución de las reformas económicas recomendadas por el CW no ha producido un crecimiento económico importante. México aparece como uno de los pocos países que siguen sin objeción las directrices de la política económica del CW, y también el que ha sido testigo del menor crecimiento económico.

En el pasado los ingresos generados por las privatizaciones no fueron significativos como proporción del producto interno bruto de la región ni del gasto público, pero sí han generado las condiciones para asegurar la participación de capital privado en las empresas públicas.

El autor llama la atención en señalar que, en los últimos años, varias de las economías que registran un fuerte incremento son las que se han distanciado de las propuestas del CW y han cambiado las políticas a fin de resolver los problemas relativos a la deficiente infraestructura.

Para el autor, queda claro que las inversiones en este sector de la infraestructura han sido insuficientes. Tal es el caso de las inversiones de telecomunicaciones en varias empresas y la generación de energía. Una condición para alcanzar un crecimiento económico sostenido, como el conseguido por el Pacífico Sur y los países asiáticos, es el aumento sustancial de los recursos dedicados a la infraestructura. La experiencia de los últimos años en América Latina indica que la inversión privada no ha sido suficiente y no necesariamente ha ampliado la cobertura de estas actividades.

A manera de conclusión se puede establecer que este libro se convierte en un referente obligado si el lector está interesado en analizar las nuevas formas de privatización que en años recientes se han impulsado en el Reino Unido y que son un ejemplo para otras regiones económicas del mundo, en particular a través de la iniciativa de financiación privada y las asociaciones público-privadas.

Como se desprende de la lectura de la obra, estas nuevas iniciativas buscan *la apertura de los servicios públicos y sociales para beneficio privado: el fin es impulsar la ideología y los mecanismos para lograr un mercado internacional para la salud, la educación, el transporte y la infraestructura*. Estas políticas se encuentran dentro de la agenda del CW, cuyos orígenes responden a un cambio de política empresarial motivada como una respuesta a la crisis en beneficio del capital.

## Bibliografía

Guillén, A.

- 2009 “La crisis global: de las hipotecas a la recesión generalizada”, en *Ola Financiera*, núm. 2, enero-abril, México <[http://www.olafinanciera.unam.mx/new\\_web/02/pdfs/02/crisisguillen.pdf](http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/02/pdfs/02/crisisguillen.pdf)>.

Lichtensztejn, S.

- 2009 “Los efectos observados y los efectos inesperados de la crisis global”, ponencia presentada en el Coloquio “La crisis global y América Latina”, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I), México, 19-21 de enero.

Minsky, H.

- 2008 “Securitization”, The Levy Economics Institute of Bard College (Policy Note 2008/2), Nueva York <[http://www.levy.org/pubs/pn\\_08\\_2.pdf](http://www.levy.org/pubs/pn_08_2.pdf)>.

Toporowski, J.

- 2008 “Excess Capital and Liquidity Management”, The Levy Economics Institute of Bard College (Working Paper 549), Nueva York, noviembre <[http://www.levy.org/pubs/wp\\_549.pdf](http://www.levy.org/pubs/wp_549.pdf)>.