

James Foreman-Peck y Robert Millward  
**Public and private ownership of British  
industry, 1820-1990**

*Oxford, Clarendon Press, 1992*

**FRANCISCO COMÍN**

*Universidad de Alcalá y Fundación Empresa Pública*

**E**l proceso de privatizaciones de las últimas décadas se inició en la economía británica, y luego se extendió con desigual intensidad por Europa. Los historiadores de la economía británicos suelen reaccionar con relativa agilidad ante los acontecimientos contemporáneos; este libro es la mejor muestra de ello. No cabe duda —porque ellos lo confiesan— de que las privatizaciones de empresas públicas iniciadas durante la década de 1980 inclinaron a estos dos historiadores a estudiar los orígenes de las empresas e industrias vendidas entonces por el gobierno. Aquellas privatizaciones fueron inmediatamente analizadas por los economistas, pero sin hacer referencia a los fundamentos de las políticas nacionalizadoras previas. Esa es la razón por la que Foreman-Peck y Millward reaccionaron, individualmente, tratando de explicar, cada uno por su cuenta, la historia económica de las empresas públicas y privadas de Gran Bretaña, utilizando aproximaciones cuantitativas.

Este enfoque histórico es muy sensato, porque la actitud de los gobiernos ante la empresa pública ha pasado por ciclos —de potenciación de la misma en unas fases y de reducción de su tamaño en otras—; esto mueve a pensar que los actuales procesos de privatización no tienen por qué ser necesariamente definitivos, y que no es descartable que las ideas y las prácticas reanimen las empresas públicas en un futuro. Los autores también buscaban analizar las similitudes y las diferencias en la experiencia histórica de las empresas públicas. A pesar de no haberse puesto de acuerdo previamente, ambos autores adoptaron métodos semejantes y encontraron patrones de comportamiento similares en las industrias que analizaban, como se encargaban de demostrar las publicaciones que ambos iban realizando. No dicen de quién fue la idea, pero ponerse de acuerdo para hacer un trabajo en común era lo más eficiente en aquellas circunstancias. Porque entre ambos tenían material suficiente y relativamente homogéneo para componer el libro como el que ahora se presenta.

No hay que pensar, sin embargo, que se trata de una tela confeccionada a base de retales. Aunque el centro de la publicación está constituido, en efecto, por materiales previamente publicados en diversas revistas y libros colectivos, éstos han sido debidamente coordinados y purgados convenientemente, de tal manera que componen una obra prácticamente nueva. El libro pretende ser una obra de alta divulgación; la redacción y la presentación se ha cuidado para presentar un texto sin excesivos tecnicismos, de manera que pueda ser asequible tanto a los historiadores como a los economistas. Esto no ha supuesto renunciar al tratamiento técnico de las cuestiones analíticas de las

empresas públicas y privadas, porque los análisis técnicos y complejos se han relegado a los apéndices. La obra se centra en el comportamiento empresarial en los principales sectores de actuación de las empresas públicas y trata de explicar las diferentes soluciones institucionales concedidas a las industrias en las que el Estado ha tendido a intervenir en la economía británica desde 1820 hasta 1990. En la historia de la empresa pública británica se distinguen varias etapas, cuya descripción aprovecharé para agrupar los comentarios del contenido de los distintos capítulos del libro.

En la primera fase, durante la era competitiva de la industrialización británica (1820-1860), el antiguo sector de abastecimientos de agua y las nuevas industrias de los ferrocarriles, telégrafos y gas crecieron rápidamente de la mano de las empresas privadas –sociedades anónimas, principalmente–, pero las estrategias oligopólicas entre las compañías llevaron a las fusiones, a los acuerdos de reparto de los mercados y a los monopolios locales, más que a las soluciones competitivas. Siguiendo la tradición británica del siglo XVIII, de escaso intervencionismo estatal, en esta fase inicial apenas hubo regulación pública de aquellas industrias y la que se aprobó distó mucho de ser efectiva.

El segundo capítulo del libro se dedica a esta fase y se centra, más concretamente, en el análisis de la competencia, la regulación y la empresa pública en las industrias establecidas en las redes de transportes y comunicaciones que incorporaban nuevas tecnologías en los años comprendidos entre 1820 y 1870, fundamentalmente ferrocarriles, telégrafos, gas, y agua. En él se analizan la competencia entre las compañías ferroviarias y la regulación por los gobiernos de la actividad ferroviaria; otro tanto se hace con las sociedades de suministro de gas y agua. Estos mercados se debatían en una lucha entre la competencia y el surgimiento de monopolios, en el seno de los característicos mercados impugnables. En el análisis de los ferrocarriles, gas y agua se estudia la eficacia de las fórmulas ensayadas, en particular resalta el fracaso de la regulación de las industrias privadas de suministro de gas y agua. Se estudia, finalmente, la indecisión de la industria de los telégrafos entre la rivalidad y la cooperación, así como la política de los gobiernos británicos frente a los telégrafos.

En la segunda fase, desde la década de 1860 hasta la Primera Guerra Mundial, los poderes públicos empezaron a intervenir más en los asuntos productivos, a través de la regulación (ferrocarriles) y la nacionalización (telégrafos) o municipalización (agua, gas, electricidad y tranvías) de porciones crecientes de esas industrias, aunque continuaron, lógicamente, su actividad muchas empresas privadas. Los motivos de ese cambio de actitud de las autoridades públicas en Gran Bretaña fueron pragmáticos, de tres tipos: a) los escasos resultados prácticos de las medidas previas –la poca efectividad de las regulaciones de los monopolios–; b) los visibles efectos negativos de aquellas actividades sobre el entorno económico y el medio ambiente, y c) la decisión de los gobiernos locales de aprovechar los beneficios de esas industrias para financiar los crecientes gastos municipales, evitando recurrir a la imposición.

Los capítulos tres a seis del libro de Millward y Foreman-Peck se dedican, precisamente, a este período comprendido entre 1870 y la Primera Guerra Mundial, que es la época que recibe mayor atención en este libro por su importancia, derivada de tres hechos básicos: la notable urbanización, las innovaciones técnicas y el cambio ideológico hacia una mayor aceptación de la empresa pública, particularmente en el ámbito local, donde los beneficios de las empresas municipales fueron un recurso importante para las Haciendas municipales. El capítulo tercero se destina a estudiar la respuesta del Estado británico ante los fallos del mercado en los ferrocarriles y otras redes de

comunicación; se estudia el modelo de Correos, la nacionalización de los telégrafos, el proceso hacia la nacionalización de las compañías telefónicas, las tendencias hacia las fusiones entre las compañías ferroviarias y, finalmente, la creciente regulación del sector. Destacan los análisis de estas medidas oficiales y de las decisiones empresariales sobre los costes de las industrias, así como las comparaciones internacionales de las tarifas y los servicios. En el capítulo cuarto se estudian las industrias del gas y los telégrafos a finales del siglo XIX, profundizando en el análisis de los objetivos de los servicios municipales, de las políticas de fijación de tarifas, de la justificación de los subsidios, de los beneficios empresariales para los ayuntamientos y en términos de votos para los políticos. El capítulo quinto se dedica a las empresas públicas municipales, para explicar el giro hacia la municipalización de los servicios, particularmente en los casos del alumbrado, los tranvías y el suministro de gas; las aportaciones son fundamentales en lo referente a la relación entre urbanización, municipalización de los servicios, ideología y rentas fiscales para las Haciendas locales. En el capítulo sexto se estiman las relaciones entre propiedad –pública o privada– y eficiencia en estas industrias, particularmente en el caso de la electricidad.

El tercer período de la historia de la empresa pública en Gran Bretaña comprende los años de entreguerras (1914-1945) y se caracterizó por la intención de los gobiernos de intervenir más intensamente en la organización industrial, derivada de las necesidades y consecuencias de la Primera Guerra Mundial; además de la implicación de los gobiernos en la producción y distribución durante la guerra, después de la misma destacan la racionalización de la red ferroviaria y el éxito conseguido con la organización de la red eléctrica y la radiodifusión; pero los gobiernos británicos fueron muy tímidos en esta intervención del gobierno en las industrias; se resistieron a la nacionalización del carbón, actuaron un tanto ligeramente y con cierta vacilación en las manufacturas y, finalmente, no consiguieron controlar ni uniformar la intervención local en el suministro de agua y gas.

Al período de entreguerras sólo se dedica el capítulo 7 –quizá porque los avances de la empresa pública fueron menos fundamentales–, y en el mismo se realizan unas comparaciones internacionales –en realidad entre la experiencia británica, continental europea y los Estados Unidos– sobre el comportamiento de las redes nacionales de transportes y comunicaciones, es decir, los ferrocarriles, los teléfonos, la electricidad y la radiodifusión.

Los fracasos en la reorganización industrial y en los intentos de promover las fusiones empresariales que se habían cosechado en el período de entreguerras aconsejaron a los gobiernos una drástica reorganización de las industrias de infraestructuras, durante la cuarta etapa, posterior a la Segunda Guerra Mundial. Pero las causas inmediatas de las nacionalizaciones de la década de 1940 (carbón, ferrocarriles, siderurgia, gas y electricidad) derivaron de: a) las necesidades de la reconstrucción de la economía británica; b) la experiencia de la intervención económica durante la guerra, y c) el compromiso del Partido Laborista por la redistribución de la renta y por la planificación económica. Posteriormente, en los años sesenta, se nacionalizaron los astilleros y la British Leyland en la construcción de automóviles.

El capítulo octavo se dedica a esta cuestión fundamental de las nacionalizaciones tras la Segunda Guerra Mundial y al surgimiento de las grandes empresas públicas, analizando los antecedentes marcados por las intensas relaciones entre el Estado y ciertas industrias durante el período de entreguerras, el surgimiento de las grandes unidades empresariales en las industrias de suministro de gas, agua y electricidad, y la

fusiones en los sectores de los transportes ferroviario y aéreo, así como en la minería del carbón. El capítulo noveno se destina a examinar la actuación de las industrias nacionalizadas entre 1950 y 1985.

En estos capítulos está la demostración –con cifras históricas en la mano– de que el crecimiento de la productividad de estos sectores nacionalizados en Gran Bretaña fue equiparable con el experimentado por las industrias manufactureras en el período 1950-1985, y por las industrias similares en USA. No obstante, una serie de hechos creó problemas financieros a estas empresas nacionalizadas y un cierto desencanto en la sociedad; concretamente, los factores negativos para las empresas públicas fueron los siguientes: 1) la estructura de la organización y los primitivos procedimientos contables; 2) la utilización de las mismas como un instrumento de redistribución de la renta; 3) la profusión y la confusión de los objetivos marcados a las empresas.

La última, y quinta, fase de la historia de la empresa pública en Gran Bretaña se caracterizó por las privatizaciones posteriores a 1980. Desde entonces, se vendieron algunas empresas públicas emblemáticas y las autoridades volvieron a la regulación de las empresas privadas que gestionaban los servicios públicos para evitar los efectos negativos de esos mercados imperfectos; además, se buscó la racionalidad en las empresas que permanecieron en el sector público –por no haber sido posible su venta– y se acentuó la búsqueda de la eficiencia empresarial implantando estructuras, objetivos y estrategias parecidos a los de las sociedades privadas. El capítulo décimo se dedica a estudiar estas privatizaciones británicas de los años ochenta.

Finalmente, en el último capítulo del libro de Foreman-Peck y Millward se analizan todas esas industrias relacionadas con las redes de transporte, distribución y comunicación en una larga perspectiva histórica, tratando de explicar la política pública en esos campos, así como la relación entre el comportamiento y los resultados de estas industrias relacionadas con la infraestructura, por un lado, y la configuración institucional de los mercados y la política pública, por otro.

Dentro de las conclusiones –algunas ya desgranadas en los comentarios anteriores– destaca el hecho de que la participación de los gobiernos británicos en las industrias de infraestructuras –sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial– derivó de motivos pragmáticos antes que ideológicos; en efecto, los fallos de los mercados son responsables de la aparición de empresas públicas en Gran Bretaña, ya que estos sectores mostraron unas tendencias intrínsecas hacia los comportamientos monopólicos, mediante las fusiones, las colusiones y los acuerdos sobre precios; si a esto se añaden las deseconomías externas sobre el entorno y los problemas de seguridad y calidad en los suministros de agua, gas y carbón podrá entenderse que las presiones sociales y políticas para la intervención estatal fueron fuertes. Según este libro, en la Europa continental –Alemania, Francia, Italia, España– ocurrió algo distinto, pues las empresas públicas se expandieron más uniformemente –aunque menos intensamente– por las industrias manufactureras, incluyendo las textiles, las químicas (petroquímicas, sobre todo), las agroalimentarias, la construcción, el tabaco, etc.

En contra de lo que pudiera desprenderse de que lo que he escrito hasta aquí, las contribuciones de este libro no se limitan a mejorar el conocimiento de los sectores que se analizan, sino que sus aportaciones son de mayor calado, ya que, en efecto, contribuyen, en primer lugar, a mejorar los conocimientos sobre la acción del Estado en la industrialización y, en segundo lugar, a evaluar el comportamiento de las empresas tanto frente a sus resultados financieros como a su eficiencia económica y social. Por lo que se refiere al primer punto, tras la publicación de este libro tendrá que re-

plantearse en alguna medida la industrialización británica desde mediados del siglo XIX, porque resulta ya evidente que la implicación de los gobiernos británicos en las actividades industriales –tanto a nivel central como local– fue muy superior a lo que hasta ahora se suponía, particularmente en el campo de las infraestructuras –o industrias de redes–, tanto de las propias de la primera revolución industrial (ferrocarriles, gas, suministro de aguas y telégrafos) como de la segunda (suministro de electricidad, teléfonos, tranvías y radiodifusión).

Hasta ahora la explicación de la industrialización británica –y por extensión del continente europeo– se había centrado en las industrias manufactureras –consideradas como el “motor del crecimiento”–, prestándose muy poca atención a estas infraestructuras, cuando este libro demuestra la gran importancia de estas últimas; por ejemplo, se evalúa que el stock de capital de las industrias de redes superaba al de las manufacturas en 1850, y esto seguía siendo cierto en 1960. El desarrollo de estas empresas –públicas o privadas– de infraestructuras dependía en gran medida de la política de los gobiernos al respecto, con lo que el acierto –o el error– pudo ser fundamental para la industrialización del país. Porque, en efecto, este libro recupera algo tan obvio –ya establecido por Adam Smith– como que la productividad de las manufacturas depende mucho de la existente en otras industrias y servicios; aunque sólo sea porque la división del trabajo depende de la extensión del mercado y, por tanto, de las redes de transportes y comunicaciones; nadie negará que la productividad está muy relacionada con la eficiencia de los sectores del suministro de energía y, por tanto, con la producción y las redes de distribución de carbón –considerado como una infraestructura en este libro–, agua, gas, electricidad y derivados del petróleo. Y para conseguir esa productividad es fundamental la actitud de los gobiernos frente a estas industrias, lo que contribuirá, de rebote, a explicar el crecimiento y el declive económico. Debido a su modestia, los autores confiesan que este libro no pretende reinterpretar la industrialización británica a lo largo de los siglos XIX y XX, pero en mi opinión aporta materiales y argumentos más que suficientes para replantear muchas cuestiones hasta ahora relegadas, fundamentalmente el papel de las infraestructuras, que quedaría aún mucho más resaltado si los autores hubieran estudiado también las carreteras, los caminos y la distribución de los productos petrolíferos. Por lo que se refiere al segundo punto, las conclusiones generales que se desprenden con respecto a la eficiencia de la empresa pública –tanto en cuanto a su eficiencia productiva como a su idoneidad como instrumento de la política económica– confirman las ideas obtenidas por los trabajos sobre el comportamiento reciente del sector público empresarial. No parece que la propiedad de una empresa influya de una manera determinante sobre su eficiencia técnica y empresarial, ya que las empresas públicas y privadas muestran un comportamiento similar en las industrias del gas y la electricidad británicas a principios de siglo; los ferrocarriles privados británicos tuvieron peores resultados que los de la Europa continental con mayor participación estatal; las diferencias de productividad entre los sistemas de generación y transporte de electricidad británico y norteamericano se redujeron en el período de entreguerras gracias a la acción de Central Electricity Board; después de 1945 las industrias nacionalizadas aumentaron su productividad al mismo ritmo que las manufacturas privadas.

La rentabilidad social de las empresas públicas sólo pudo ser alta en ciertos momentos; el libro de Foreman-Peck y Millward revela, en efecto, que este instrumento de la intervención pública pudo ser óptimo en el momento de crearse, pero la perspectiva histórica enseña que, a la larga, la empresa pública en Gran Bretaña se ha mostra-

do inapropiada, por lo que siguiendo el pragmatismo habitual fue abandonada por los gobiernos británicos. La historia corrobora, por tanto, las argumentaciones teóricas en el sentido de que los fallos de mercado y las deseconomías externas en la producción no exigen necesariamente la intervención a través de la empresa pública, sino que el Estado dispone de otros instrumentos más eficientes; pero fueron precisamente los fallos en la intervención a través de la regulación económica –a través de los precios, los beneficios, las condiciones de oferta y de ordenación industrial– las que movieron a los gobiernos británicos a las nacionalizaciones masivas, particularmente tras los años 1940. Pero posteriormente, los problemas planteados por las empresas públicas movieron a los gobiernos británicos en la dirección contraria en las décadas de 1980 y 1990.

Este sería el único punto en el que las argumentaciones generales de Foreman-Peck y Millward me parecen débiles. En las nacionalizaciones de la posguerra y en las privatizaciones de los ochenta en Gran Bretaña no sólo hubo pragmatismo, también hubo bastante ideología: las derechas y las izquierdas de aquel país no son insensibles a esta cuestión. Además, también aquí es donde este libro entra en contradicción con algunos trabajos recientes que afirman que los efectos de las privatizaciones británicas no tuvieron todos los efectos positivos previstos porque no fueron acompañadas por la introducción efectiva de la competencia –mediante la regulación– en aquellos mercados. De hecho, una parte considerable de los beneficios atribuidos en algunos estudios a las privatizaciones se deben, seguramente, a que las mismas han sido acompañadas por una mayor competencia en el mercado más que a la mera privatización.