

La evolución de las empresas municipales de gas in Italia en la economía global y el papel de la Unión Europea (1990-2015)

Andrea Giuntini

Universidad de Modena y Reggio Emilia, Italia

Introducción

Mi trabajo trata el sujeto de la municipalización en Italia y se centra en particular sobre el sector del gas persuadido que la transformación ocurrida en el último cuarto de siglo de las empresas ocupadas en la distribución de gas sea un elemento extremadamente significativo a l'interior de los grandes cambios inducidos por la globalización bajo el impulso de la Unión Europea. Los procesos de liberalización y de desmantelamiento de los monopolios constituyen un tema de primer nivel en el nuestro continente y el sector del gas se presta adecuadamente a un análisis de este tipo. Por eso el caso italiano, en una clave de comparación, contribuye en una manera considerable a la comprensión de estos procesos y al mismo tiempo contribuye al desarrollo de estos procesos. En general las empresas municipales tienen una posición especial en la historia de las empresas del siglo XX en Italia. La historia de la municipalización en Italia se puede leer como un largo curso desde el público al privado, a partir de una situación de monopolio con un éxito de mercado. Mi trabajo enfatiza la dinámica competitiva que se desarrolla entre el mundo de la municipalización y el de las empresas privadas, y enfatiza los aspectos de mercado, presupuestarios, la política de tarifas, las estrategias, la evolución de la empresa como organización y sus tareas, la gestión de los servicios. A medida que alcanzamos a nuestra edad, la municipalización tiene la forma de un movimiento progresivo de una economía local periférica hacia el centro de la economía nacional e internacional: las más exitosas empresas municipales hoy son algunas entre las principales compañías del país.

El papel histórico de la municipalización en Italia

La municipalización juega un papel histórico clave en los procesos de modernización en Italia desde un punto de vista político económico y social. Aprobada en 1903, la ley de la municipalización fue un instrumento utilizado provechosamente por una muy amplia gama de sectores y tamaño de empresas. La ley ofrecía un valor añadido en términos de modelos de referencia y de actuación, poniendo a disposición una forma suficientemente flexible de gestión económica. La edad de oro de la municipalización se llevó entre 1903 y 1914: la mayoría de las empresas municipales eran principalmente en el norte de Italia, menos en el centro de Italia y casi nada en el sur. Gracias a la municipalización, los municipios disfrutaron importantes oportunidades económicas en la gestión de los servicios públicos urbanos. El gobierno municipal fue históricamente un lugar privilegiado para mostrar la capacidad de desarrollo político y económico de las clases dominantes locales; y al mismo tiempo una de las características de la historia de los municipios italianos entre finales del siglo XIX y el principio del XX fue la actualización de las estrategias económicas globales en la gestión de infraestructuras y servicios de red. En esta situación, las empresas municipales jugaron un papel fundamental como instrumento de poder económico y político en manos de los municipios. Entre las instituciones intermedias, municipios son principalmente los únicos para gestionar directamente el desarrollo local, operando la promoción de una distribución equitativa de los recursos básicos, nunca olvidando la democracia económica al nivel local. La gestión de las empresas municipales era una ocasión imperdible para ganar poder en las relaciones políticas entre los entes locales y el Estado, el centro y la periferia. La municipalización se configura en términos de interacción continua entre las necesidades públicas y privadas que se encuentran en una cohabitación industrial en una mezcla

sin fin de elementos políticos y económicos, entre la historia política local y la historia política nacional. Dos son los campos que merecen una consideración especial: por un lado el ámbito legislativo e institucional, y por otro lado el campo de la governance. En particular, me centraré sobre el sector del gas, que ha experimentado los mas interesantes experimentos de liberalización a nivel europeo. En los último 25 años las empresas municipales han cambiado su propia piel y aceptado un nuevo reto con el desmantelamiento de los monopolios, dibujando nuevas relaciones entre Estado y mercado. Es el caso de estudio más avanzado, un laboratorio equipado para experimentar procesos de liberalización innovadoras impulsadas por la UE, que introdujo principios como liberalización, competencia y privatización. Es una muy intensa transformación de este sector, un largo camino difícil, pero con un éxito notable.

Los años del cambio (1990-2015)

Mi papel se ocupa de los últimos 25 años, durante los cuales la evolución de las empresas municipales representa uno de los cambios económicos más relevantes en Italia. En 1990, la ley sobre autonomías locales plantea las bases para la nueva forma del marco legislativo de referencia e incluye muchas e importantes innovaciones en la gestión de los servicios públicos y en terminos de formas empresariales. La ley fue dirigida hacia la racionalización y la revisión de las estrategias y de los instrumentos de gestión, indicando una gama de soluciones de privatización. La entidad local no desaparece: decide si privatizar o no y también es responsable de la protección de los usuarios y asegura la continuidad y universalidad de los servicios. La ley ofrece la posibilidad de difundir los servicios en áreas más amplias que la ciudad y permite la creación de consorcios y empresas sobre la base de acuerdos entre las administraciones y las empresas. En la gestión de los servicios públicos sin duda las decisiones de política de funcionamiento siguen siendo para los políticos, mientras que las decisiones

de política económica son en las manos de una nueva generación de gestores públicos, que trabajan con criterios de eficiencia y eficacia. Al final del día, el futuro de las empresas municipales está siendo inspirado por el espíritu público y por la vocación social aún existente, sino que también se inspira en criterios económicos que son típicos de la gestión privada. En general, las reglas del proceso de liberalización tienen como objetivo separar la responsabilidad política y la gestión económica de los servicios. Las gestiones públicas tradicionales - condicionadas por una multitud de intereses (partidos de gobierno, administradores públicos a todos los niveles, sindicatos, burocracia) - tienen que ser abandonadas. La liberalización permite a las empresas municipales de llegar a oportunidades muy interesantes y en el mismo tiempo las expone a graves riesgos. Con este cambio de situación, se pueden hacer acuerdos para ampliar el radio de acción y la red de distribución de servicios. Por otro lado este desafío incluye, obviamente, todos los riesgos de mercado. La estrategia multiservicio es una respuesta a esta nueva situación; empresas multiservicios con un mas amplio radio de acción pueden explotar economías de alcance con la participación de los servicios comerciales, administrativos y con los servicios técnicos de gestión de red; y también economías de escala, por la indivisibilidad de algunos costos. Los mejores ahorros son causados por la condivision de los empleados y de los mismos clientes. El factor clave son los contratos de largo plazo con los clientes, lo que permite obtener información sobre sus necesidades y también una relación fácil con ellos. La antigua idea de una empresa cerca de los ciudadanos ya no es válida y no se adapta a la nueva función de estas empresas. Servicios, de hecho, están transformando los usuarios genéricos en clientes, gracias a una lógica de comercialización de bienes.

La liberalización del sector de la energía en el contexto europeo

La transición del monopolio al mercado es un cambio de paradigma también

cultural y no solo económico. La Directiva 98/30 debe ser considerada como el primer paso de un largo camino que todavía está en curso hoy en día: la conformación de un nuevo sistema europeo de servicios económicos públicos basada sobre la liberalización y la armonización de los mercados. Estos mismos principios generales ya estaban anteriormente en el Libro Blanco sobre la energía publicado en 1988. El objetivo básico de la Directiva era abrir a la competencia los mercados nacionales en nombre del nacimiento del mercado único europeo del gas, lo que permite a todos el derecho de acceso a las redes. La nueva dirección europea promovió la primera ola de liberalización y aumentó el nivel de competencia de los servicios públicos. Uno de los pilares de la nueva visión europea fue la separación (*unbundling*), según la cual las empresas que trabajan en el transporte de gas fueron definitivamente separadas de las que participan en la oferta y la producción de gas. El espíritu innovador europeo marcó el fin de los monopolios nacionales tradicionales y obsoletos, pero no fue suficiente la reducción de las posiciones privilegiadas de los *incumbent* (como ENI, Ente Nacional de Hidrocarburos, en Italia). Cinco años más tarde, la Directiva 2003/55 derogaba la anterior e introducía nuevas autoridades nacionales para cada sector de la energía - la italiana (*Autorità per l'Energia Elettrica e il gas*) fue fundada en 1995 - para garantizar el nuevo equilibrio entre público y privado en el ámbito de la liberalización de los servicios públicos. Con una nueva Directiva y una nueva disposición reglamentaria seis años más tarde - 2009/73 - se sustituyó la precedente con la efectiva introducción de la separación de las redes de transporte de las de producción, eliminando cualquier conflicto de intereses entre productores, vendedores y operadores de redes. A lo mismo tiempo la ley proporcionaba incentivos a las inversiones, lo que tendría que permitir a los nuevos operadores entrantes de superar las barreras de entrada a las redes; los problemas de falta de acceso no desaparecieron del todo por razones económicas y financieras. A partir del 3 de marzo del 2012, se pidió a todos los *partners* europeos de introducir las novedades.

El gas en Italia: del monopolio hasta el mercado

Desde un punto de vista histórico en Europa y en Italia también, la industria del gas se desarrolla como una industria integrada verticalmente y, en la mayoría de los casos, en el ámbito público, debido a la necesidad de capitales de alta intensidad en el largo plazo; la componente infraestructural es crucial. El monopolio parece ser la solución natural, lo que hizo el proceso de liberalización más lento y difícil. Entre los *partners* europeos, Italia reaccionó con más prontitud que muchos otros, pero en los últimos años a la fuerte aceleración al comienzo se substituyó una desaceleración del proceso. La Ley 164 del 2000 abrió el sector a la competencia, cumpliendo el cambio total de perspectivas por las empresas municipales. La ley, que era una mezcla entre competencia y regulación, separaba la función de la venta de la función de distribución, de propiedad de infraestructura, de prestación de servicios. En 2003, el mercado italiano fue abierto con el acceso libre. El objetivo principal de la ley de reforma era dismantelar la fragmentación de pequeñas dimensiones municipales, empujando hacia una fuerte concentración; y reducir los costos y los precios finales para los consumidores. El número de actores en el mercado disminuyó y lo de los grupos *multiutility* aumentó a principios a escala regional y luego en zonas más amplias con agregaciones, fusiones y adquisiciones. La expansión de la dimensión territorial finalizó al alcanzar el más alto nivel de eficiencia también en términos de inversiones. La necesidad de infraestructuras y servicios del programa - el gas incluido - en un área más amplia que el territorio urbano contribuye a dar a las empresas municipales una dimensión mayor. Esto lleva a tener áreas adecuadas que permiten la interconexión y las economías de escala de la red. Estos hechos cumplen completamente con la unificación de las empresas municipales (*multiutility*) que se ocupan de diferentes servicios.

La herencia: sobrevive el espíritu de la municipalización?

¿Hay continuidad histórica en este sector? La identidad histórica de la municipalización sobrevive? Desaparecen los beneficios sociales para las comunidades locales? El elemento político hoy es menos influyente de una vez; empresas de servicios públicos no son más una área de explotación para los partidos políticos, que durante décadas invadieron las empresas con sus representantes. Según la nueva forma de gestión, las empresas municipales deben ser dirigidas exactamente como empresas privadas, con una relación directa entre los costos y los beneficios, mientras que no hay sentido a las intervenciones del Estado para pagar las deudas de los sujetos públicos. La separación entre la política y las fases operativas se hace realidad, y también entre los papeles de los que tienen que decidir cuáles son los servicios básicos para la población y las disposiciones responsables del suministro de un lado, y los que van a producir y distribuirlos en por otro lado. Se marcan nuevas fronteras entre las empresas y el territorio. Las nuevas funciones de la municipalidad local están en la supervisión y el control de una parte y por la otra dirección la planificación y la elección del operador más adecuado para satisfacer las necesidades de su comunidad. Municipios se transforman en reguladores. Entonces, el monopolio casi ha desaparecido en el suministro de servicios de utilidad pública como gas y la nueva situación obliga a las empresas a adoptar políticas comerciales, que eran bastante desconocidas antes. Cada municipio tiene que reconsiderar su modelo para gestionar los servicios de energía y medio ambiente, mientras que tales servicios exigen cada vez más complejas tecnologías. El nivel de conocimientos profesionales crece necesariamente, así como el nivel de las inversiones y de los tamaños óptimos. Esto no quiere decir que el papel de los municipios termina: por el contrario, gana un importante valor estratégico, que se convierte en una habilidad para gestionar, dirigir y controlar las empresas. Un nuevo gobierno local nació, que incluye grandes empresas internacionales también y se pierde la relación unívoca entre las empresas y

municipios como la superposición entre la localización de las empresas y las cuencas territoriales. Algunos investigadores italianos, en el caso del gas, subrayaron el nacimiento de una especie de tercera dimensión en la relación entre el Estado y el mercado, una versión original de “glocal”.

Lo que no funciona

Hay algo que no funciona: al menos cinco problemas en el sector del gas. El primero es la transición cultural de un modelo a otro, que no es tan fácil. En segundo lugar, una nueva gestión económica se desarrolla con dificultad (los precios finales no están bastante bajos como podrían). En tercer lugar, Eni, que fue creada como una empresa pública para el suministro de energía en los años cincuenta, es un actor demasiado grande para jugar. Está dominando el sector del gas, que tiene una integración vertical completa, manteniendo lejos a los competidores del mercado; por eso nos falta una competencia perfecta. En cuarto lugar, el nivel tecnológico de la industria del gas italiano no es malo, pero necesitamos más sistemas de provisión y regasificación de gas natural licuado; ambientalistas se oponen contra las plantas. En quinto lugar, un problema geopolítico: Italia es una importadora masiva de gas del exterior y está fuertemente condicionada por los países de suministro y, definitivamente, en función de las relaciones internacionales también con países no seguros, como Libia por ejemplo, corriendo un alto riesgo.