

La conveniencia de las privatizaciones: argumentos en su favor, excluido el de la restricción presupuestaria en el sector público

Jorge Corrales-Quesada*

Desde hace un buen tiempo he observado que la crítica racional a favor de la conveniencia de la concesión de obra pública se sustenta en el argumento de la limitación de recursos públicos que impiden llevar a cabo obras de infraestructura, que se juzgan indispensables. Esta es, en esencia, una forma correcta de enfocar el problema: es más, está fundamentada en el principio económico de la escasez, que se puede resumir en que siempre hay una limitante -el presupuesto- que refleja la escasez de recursos ante los deseos o necesidades humanas infinitos que han de satisfacerse y que, por tanto, exige escoger o elegir prioritariamente cuáles han de ser satisfechos. Considero, por esta razón primordial, que resulta inevitable que el análisis del problema de la concesión de obra sea precisamente enmarcado dentro de una restricción presupuestaria.

Sin embargo, lo anterior no impide que se haga un ejercicio intelectual tal como el siguiente: ¿Qué pasa si se deja de lado el problema de justificar la concesión de obra pública únicamente por la vigencia de la restricción presupuestaria -aquí voy a ser más comprensivo- y de la privatización en general, pues la concesión de obra pública no es sino una forma sui generis de ese proceso más amplio? Esto es, ¿qué tal si se analiza el tema dejando de lado la evidente restricción presupuestaria? ¿Habrán otras razones que fundamenten la lógica de la privatización en general? En otras palabras, ¿sí, además del argumento de la restricción presupuestaria, hay otras razones que se pueden argüir en favor de la privatización?

Antes de intentar una respuesta a las inquietudes anteriores, debo referirme a un asunto marginal pero importante para el análisis que me propongo efectuar:

Es cierto que siempre, por definición, existe una restricción presupuestaria, dada la limitación natural

de recursos productivos, pero podría asumirse que, para ciertos proyectos de infraestructura resultantes de una elección priorizada, existe la dotación necesaria de recursos, los cuales se asignan en un presupuesto dado. Es decir, siempre habrá escasez, pero, para la realización de esas obras específicas, se tienen los presupuestos del caso. Bajo este enfoque, se podría decir que, dentro del rango de elección, "no hay problemas presupuestarios", aunque sí lo habría si es que se quisieran llevar a cabo "todas" las obras de infraestructura "que requiere el país" (sobre lo cual, evidentemente, no tengo ni la más mínima idea de cuántas pueden ser, pero eso es irrelevante para la evaluación que me propongo llevar a cabo). Para enfocar adecuadamente este problema, debe tenerse presente que es obvio que nunca habrá recursos suficientes para llevar a cabo "todas" las obras de infraestructura que se puedan necesitar o desear; pero se asume que sí se asignarían recursos para llevar a cabo "algunas" de ellas, las que, por hipótesis, satisfacerían los deseos momentáneos de la colectividad.

Así fundamentado este análisis, me cuestiono si habrá otras razones importantes para privatizar, distintas de la restricción presupuestaria a que hice referencia (en este trabajo tampoco analizaré las formas como se realizan las privatizaciones, sino sólo en tanto surjan objetivos deseables o aceptables de satisfacer mediante un proceso de privatización). En mi opinión, los siguientes siete argumentos pueden emplearse para fundamentar la privatización, adicionales al de la restricción presupuestaria que limita la formación de obra pública de infraestructura:

- 1.- Las privatizaciones pueden tener un efecto positivo sobre el bienestar de la sociedad.
- 2.- Las privatizaciones pueden aumentar la eficiencia en la economía: el papel de los incentivos apropiados.
- 3.- Las privatizaciones se pueden justificar por razones político-ideológicas.
- 4.- Las privatizaciones pueden resolver los inconvenientes que provoca la presencia de los monopolios.
- 5.- Las privatizaciones pueden facilitar el desarrollo del mercado accionario.

* Sub-Contraor General de la República, Cofundador de la Universidad Autónoma de Centro América y profesor del Colegio Stvdium Generale y de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Estas son opiniones propias del autor y de ninguna manera reflejan las de ninguna institución con la cual se encuentra directa o indirectamente relacionado.

6.- Las privatizaciones tienen un impacto en la distribución de la riqueza.

7.- Las privatizaciones pueden estimular una mejor gestión del gasto público.

A continuación, me referiré a cada uno de estos argumentos, en el entendido de que, de ninguna manera, se trata de un análisis exhaustivo, sino de aquellos aspectos que juzgo relevantes para la toma de decisiones y, en especial, como una contribución a la discusión razonada de estos asuntos públicos.

1.- EL EFECTO DE LAS PRIVATIZACIONES SOBRE EL BIENESTAR SOCIAL

Un estudio reciente del Banco Mundial expresa que "La pregunta fundamental que nos formulamos es simple: La situación de un país, ¿mejora o empeora cuando su gobierno vende una empresa pública?" Y, de seguido, señala que "las principales conclusiones a que llegamos respaldan la opinión general de que es probable que la privatización mejore el bienestar económico".¹ En dicho estudio se analizan 12 casos prácticos de privatizaciones, tres en cada uno de cuatro países, de los cuales uno es industrial (Inglaterra) y los tres restantes se dan en naciones en desarrollo (Chile, Malasia y México).² Como resultado, "el cambio neto fue positivo para el bienestar mundial en 11 de los 12 casos estudiados, sólo Mexicana de Aviación tuvo una pérdida neta. Además, la magnitud de los beneficios fue considerable".³

En los últimos tiempos se ha presentado una serie de estudios que tienden a confirmar resultados similares a los citados del Banco Mundial⁴ en cuanto a que también señalan un aumento en el bienestar como resultado de la privatización. Estas estimaciones de aumentos del bienestar de la sociedad reflejan una serie de consecuencias "positivas" de la privatización.⁵ No haré, en esta ocasión, un recuento detallado de los resultados empíricos, los cuales pueden ser consultados en las obras aquí citadas.

1. Ahmed Galal, Leroy Jones, Pankaj Tandon e Ingo Vogelsang, **Consecuencias de la Venta de Empresas Públicas en el Bienestar, Análisis Empírico: Resumen** (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995), p.2.

2. El método de valoración empleado se basa en establecer el efecto neto sobre el bienestar de cada una de las privatizaciones, para lo cual comparan "el valor de la empresa después de producida la privatización

2.- LA PRIVATIZACIÓN DA LUGAR A AUMENTOS DE LA EFICIENCIA: EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS APROPIADOS

Un argumento usualmente empleado en favor de la privatización es el impacto positivo que tiene sobre la

eficiencia. En lenguaje sencillo, puede decirse que una forma más eficiente de hacer algo es si, comparativamente, se dedican menos recursos para obtener un mismo resultado: por ejemplo, producir igual cantidad de un bien, pero usando menos recursos en su producción o, alternativamente, utilizar una misma cantidad de recursos productivos y obtener una mayor producción. En síntesis, el argumento expuesto es que la privatización trae asociada un aumento de la productividad.⁶

A partir de esta idea básica, se ha señalado que la producción de bienes o servicios se logra con mayor eficiencia si se lleva a cabo mediante una empresa privada que a través de una empresa estatal. Una de las razones aducidas es que el sistema de incentivos a que está sujeta una empresa privada en competencia exige la maximización de utilidades (y la minimización de costos); es decir, conduce a la eficiencia, en tanto que, en una empresa estatal, priman otros criterios distintos de aquella maximización, tales como,

con el que habría tenido de no haber ocurrido ésta. El beneficio (o pérdida) resultante... es la diferencia entre (ambos) valores netos actualizados..." para ello, "identificamos todos los grupos que probablemente se verían afectados con la privatización -los consumidores, el gobierno, toda otra clase de accionistas posibles, los compradores, los competidores, los empleados y el público en general- y sumamos sus niveles de bienestar en ambos casos, el real y el hipotético...", **Ibidem**, p. 3.

3. **Ibidem**, p. 46.

4. Cuatro ejemplos son: Keith Boyfield, "British Privatization Is a Victim of Success," en **The Wall Street Journal Europe**, jueves 3 de julio de 1997; Dominique Hachette y Rolf Lüders, **La Privatización en Chile** (Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992); Paul Molden y Sarath Rajapatirana, **Unshackling the Private Sector: A Latin American Story** (Washington D.C.: The World Bank, 1995) y David Donaldson y Dileep Wagle, **Privatization: Principles and Practice**, Lessons of Experience Series (Washington, D.C.: International Finance Corporation, 1995).

5. Es relevante y oportuno destacar el hecho de que autoridades políticas de la coalición argentina FREPASO, que recientemente ganó las elecciones legislativas ante el gobierno peronista privatizador del Presidente Menem, han señalado que las mantendrán, posiblemente por su resultado positivo sobre los niveles de bienestar, lo cual se ha documentado en análisis tales como, por ejemplo, de Ornar Chissari, Antonio Estache y Carlos Romero, **Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina: Lessons from a General Equilibrium Model**, Policy Research Working Paper 1824 (Washington D.C.: The World Bank, september, 1997), en donde se señala que "cuando los reguladores son efectivos, las ganancias anuales de la operación privada de las empresas de servicios públicos se elevaron a cerca de \$3.3 billones; o sea, un 1.25% del PIB y que todos los grupos de ingresos se beneficiaron con ellas." (p. i).

6. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), **América Latina, Tras una Década de Reformas: Progreso Económico y** por ejemplo, aumentar el tamaño del personal, ubicar a allegados políticos en la empresa, lograr el mayor número de votos, realizar la mayor inversión física posible, expandir al máximo los presupuestos de las instituciones, evitar la asunción de riesgos, etcétera.⁷

De acuerdo con el análisis económico, la empresa pública muestra una tendencia a ser menos eficiente, pues suele utilizar más capital y menos mano de obra que una empresa privada, como medio para evitar quejas de los clientes, así como soslayar tensiones laborales. Esto surge porque la permanencia de los administradores en una empresa pública está en función del favor político del elector, en tanto que su permanencia en una empresa privada depende del logro de utilidades. Estas son razones por las cuales se observa empíricamente que la empresa pública suele cobrar precios menores, no discrimina entre grupos de clientes y obtiene menores utilidades.

Por otra parte, la vigencia laboral del administrador privado depende de un mercado de capitales, en donde, si en la firma hay pérdidas (o bajas utilidades), su compra es posible por parte de otros accionistas deseosos de aumentar las utilidades y ello pone en riesgo la permanencia de aquellos administradores, quienes, para evitarlo, quedan así sujetos a cumplir con el objetivo de maximizar las ganancias. La empresa estatal no tiene un sistema de transferencia de la propiedad, por lo tanto sus administradores no están sujetos a este factor restrictivo de su discrecionalidad.

Social, Informe 1997 (Washington, D.C.; Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre de 1997), p. 59, "Una parte sustancial del aumento en el crecimiento permanente, que como vimos ha sido de 1,9 puntos, se ha originado en un uso más eficiente de los recursos productivos", referido al período 1987-89 comparado con el lapso 1993-95 en América Latina. Si bien en dicho Informe no se señala el efecto que sobre este aumento en la productividad han tenido las privatizaciones -resultado que se suele esperar- se debe a que la evidencia al momento de escribir dicho informe aún no se había producido; sin embargo, tal como manifestó uno de los contribuyentes a dicho informe, a la fecha la evidencia ha mostrado concluyentemente que las privatizaciones han tenido un fuerte impacto en ese incremento de la productividad en América Latina. Eduardo Lora, **Las Reformas Estructurales en América Latina; ¿Han servido para el crecimiento económico y la equidad?**, Seminario "¿Han valido la pena las reformas estructurales?", San José, Costa Rica, BID e INCAE, 13 de noviembre de 1997.

7. El tratamiento de estos temas puede encontrarse, entre otros, en Eugene Fama, "Agency Problems and the Theory of the Firm," en **Journal of Political Economy**, 88 (abril de 1980); Sam Peltzman, "Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States," en **Journal of Law and Economics**, 14 (abril de 1971); Cotton M. Lindsay, "A Theory of Government Enterprise," en **Journal of Political Economy**, 84 (Octubre de 1986) y en David G. Davies, "The Efficiency of Public versus Private Firms: The Case of Australia's Two Airlines," en **Journal of Law and Economics**, 14 (abril de 1971).

Además, a diferencia de la empresa privada, en donde existe un único objetivo de maximizar sus ganancias, en la empresa pública suele existir multiplicidad de metas, lo cual no sólo implica la posibilidad de que se presenten objetivos incompatibles, sino también que su cumplimiento sea imposible, además de que no hay

capacidad de ejercer el control del desempeño gerencial. En resumen, los políticos y administradores en las empresas públicas tenderán a maximizar su interés propio y no necesariamente el interés público o la voluntad de las mayorías.⁸

Asimismo, también se ha expresado, en soporte del argumento de la mayor eficiencia comparativa de la empresa privada que, usualmente, la pública disfruta de posiciones monopolísticas, en tanto que una privada no lo hace, excepto cuando el propio estado introduce reglas que limitan la entrada de competidores (lo cual, más bien, daría lugar a un argumento para eliminar tales restricciones: véase posteriormente el análisis que se hace del monopolio natural, tema que está íntimamente relacionado con éste).

La propiedad privada de la empresa genera incentivos no sólo para que el dueño organice más eficientemente los recursos productivos, sino que, en adición, tiene un efecto positivo sobre el crecimiento de la firma y de la economía (aunque aquí se puede presentar el problema de la versión moderna que asumen muchas empresas privadas, así como en las públicas, en donde la administración difiere de la propiedad: es el denominado problema del agente-principal). Por contraste, en el caso de la empresa pública no hay "dueños", aunque se defina que la firma es propiedad del país o de la nación (se habla de que en la empresa pública el administrador maximiza el bienestar de la nación, cualquier cosa que eso signifique), lo que resulta ser un simple eufemismo para disfrazar el problema real del control de la firma.⁹

8. En el análisis económico no existe, por regla general (hay excepciones que se podrían mencionar en otra instancia) contradicción entre el interés privado y el público. Un ejemplo de esta lógica se encuentra en el análisis Smithiano. Así, señala; "Cada individuo constantemente se presiona a sí mismo para hacer el mejor uso posible de su capital. En efecto, es su propio interés el que tiene en mente y no aquel de la sociedad. Pero el estudio de su propia ventaja, naturalmente o mejor necesariamente, le conduce a preferir aquel uso que sea más ventajoso para la sociedad." Adam Smith, **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**, Vol. I (Indianapolis. Liberty Classics, 1981), p. 454.

9. Es muy interesante lo que expone un autor acerca de un efecto positivo sobre empresas estatales aún no privatizadas, cuando se dan procesos de privatización en el propio país: (Alan) Walters ('Liberalization and Privatization: An Overview', 1990, manuscrito no publicado) sugiere, en

A priori no es fácil señalar que un sistema de producción necesariamente resulta ser mejor que otro, por lo que, de nuevo, son importantes los resultados empíricos que han ido surgiendo en los últimos tiempos sobre la privatización de empresas públicas, que, tal como se señaló con anterioridad, parecen confirmar la superioridad (pero, obviamente, circunscrita a los casos específicos estudiados) de la

empresa privada sobre la empresa pública: es de esperar que el debate continúe durante un tiempo.¹⁰

Aquí surge un tema interesante e importante, pues está muy relacionado con los procesos de privatización. Si bien la evidencia se inclina hacia que la empresa privada es más eficiente que la empresa pública, ¿qué resulta cuando la comparación se hace entre una empresa pública y una empresa privada regulada? Es obvio que, si la regulación es laxa, los resultados comparativos previamente referidos se aplican, por lo que ahora aquí se asume que la regulación es efectivamente puesta en práctica.

En donde se comparó la empresa privada con la empresa pública, se encontró que esta última solía cobrar precios inferiores y obtener ganancias menores (por lo cual se señaló que era menos eficiente), pero, al comparar una empresa privada sujeta a regulación con una pública, lo anterior no necesariamente es cierto, sino que está sujeto a la evidencia empírica, pues la empresa privada regulada también cobra menores precios y obtiene utilidades inferiores, en comparación con una empresa privada no regulada.¹¹

adición, que cuando la privatización se dinamiza, las empresas propiedad del estado que aún no han sido vendidas, mejoran sustancialmente su eficiencia para incrementar sus posibilidades de venta; el prospecto de tener que competir con el sector privado parece que concentra las mentes de los administradores en aumentar la productividad." Paul Holden y Sarath Rajapatirana, *Op. Cit.*, p. 75.

10. "...no está claro que la administración de las empresas estatales sea necesariamente menos eficaz que la de una corporación privada. No obstante, existen formas para resolver este problema, al menos parcialmente. La competencia deja en evidencia una 'mala' administración, ya que la menor rentabilidad actúa como mecanismo indicador." Dominique Hachette y Rolf Lüders, *Op. Cit.*, p. 59. Por otra parte, en un modelo desarrollado por Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole, basado en la teoría de los contratos, se concluye en que "las empresas privadas reguladas sufren de un conflicto de intereses entre los accionistas y los reguladores... (y que) los administradores de una firma privada regulada invierten más en inversiones que no son objeto de contratos, pues es más posible que se beneficien de tales inversiones. Los administradores de las empresas públicas están más preocupados de ser forzados a deshacerse de sus inversiones para servir objetivos sociales, tales como contener el desempleo, limitar las exportaciones o promover el desarrollo regional. Al juntar estos dos hallazgos se tienen implicaciones para la eficiencia relativa de costos de los sectores público y privado; la teoría por sí sola es por lo tanto difícilmente conclusiva en este sentido." Y agregan en una nota al pie de página, "La literatura empírica acerca de la eficiencia relativa de las dos estructuras de

Asimismo, en cuanto a la capacidad de discriminar precios entre diferentes grupos de clientes, se había señalado que la empresa pública no lo efectúa, comparada con la privada no regulada. En el caso de la empresa privada sujeta a regulación, no hay razones para que no ejerza tal discriminación con toda amplitud.¹²

Pero, a pesar de lo indicado en el párrafo inmediato anterior, el punto esencial es que, aun cuando la

empresa privada sujeta a regulación muestra una tendencia a utilizar más capital que el necesario en su proceso productivo (para ampliar la base sobre la cual se fija la tasa regulada de rendimiento de la inversión y por lo tanto para maximizar sus utilidades),¹³ siempre está sujeta a la restricción, antes referida, de los mercados de capitales que requiere la maximización de sus ganancias y, por ende, restringe la discrecionalidad de los administradores, por lo cual es de esperar que "una empresa privada regulada sea más eficiente que una empresa pública".¹⁴

Esto es, aun cuando tanto la empresa privada regulada como la empresa pública sean productivamente ineficientes en cuanto se sobrecapitaliza la primera y la segunda no maximiza sus utilidades, la asignación de recursos será más eficiente en el primer caso, dado que permanece el incentivo de maximización de ganancias por la presión que ejerce la posible venta de la propiedad accionaria en los mercados de capitales.

La argumentación en favor de la empresa privada vis a vis la pública, también podría formularse en el marco de la llamada escuela austríaca, cuya concepción de la competencia es que "es esencialmente un proceso de formación de opiniones: al extender la información, crea esa unidad y coherencia del sistema económico presupuesta cuando se piensa en un mercado. Crea las visiones que la gente tiene acerca de lo que es mejor y más barato y a causa de ello la gente sabe por lo menos tanto acerca de las posibilidades y oportunidades como en realidad lo hace.

propiedad en la actualidad tampoco llega a una conclusión." Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole, *Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1994), p. 654.

11. Estos resultados teóricos generales son señalados en W. Kip Viscusi, John M. Vernon y Joseph E. Harrington, Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*, Segunda edición (Cambridge: The MIT Press, 1995), p. 462. Sin embargo, podrían presentarse casos tales como el del ICE, en nuestro medio, entidad pública que se ha caracterizado por tener utilidades muy elevadas (posiblemente por sus condiciones monopolísticas).

Es así un proceso que involucra un cambio permanente en los datos y cuya significación por tanto es completamente abandonada por cualquier teoría que trate a estos datos como una constante".¹⁵ La competencia es un procedimiento para descubrir. Esto condujo al famoso debate sobre la imposibilidad del cálculo en la economía socialista, en el cual los economistas austríacos Mises y Hayek señalaron "que los precios ex ante establecidos por los funcionarios del gobierno nunca podían transmitir

información precisa sobre los verdaderos costos de oportunidad asociados con el uso de los recursos... Además, para que el socialismo se acercase a las realizaciones del mercado, tenían que estructurarse unos incentivos individuales, a fin de asegurar que la gente situada en el interior del sistema utilizase eficientemente la información y los recursos. Esto sólo podía ocurrir si existía propiedad privada, circunstancia que choca directamente con el socialismo".¹⁶

Una aplicación de lo anterior nos conduce a que la empresa pública, al no ser de propiedad privada, no tiene los incentivos que conducen a un uso eficiente de la información y de la asignación de recursos y, en ese tanto, la empresa estatal no se acerca a las realizaciones que sí se logran en un mercado, en cuanto a la búsqueda de oportunidades de beneficio que son el motor del esquema competitivo.

3.- LAS PRIVATIZACIONES SE PUEDEN JUSTIFICAR EN EL MARCO POLÍTICO-IDEOLÓGICO

Otro argumento que se arguye en favor de la privatización es de tipo político-ideológico. Al respecto, someramente deseo señalar que parte de esta apreciación se fundamenta en una relación que existe entre la descentralización del poder económico y el sistema económico de mercado, argumentación a la cual algunos adicionan que, también, esa descentralización de poder es condición necesaria para la vigencia de un sistema político que denominan democrático.¹⁷. No hay duda de que, en

12. También es otra caracterización general señalada por W. Kip Viscusi, ef. al, *Ibidem*, p. 462. El ICE ha sido un practicante notorio de discriminación, de lo cual pueden testificar los numerosos esquemas de subsidios cruzados que a la fecha conserva.

13. A este problema se le conoce como el resultado de Averch-Johnson. Véase, Harvey Averch y Leland L Johnson, " Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint," en *American Economic Review*, 52 (diciembre de 1962).

14. W. Kip Viscusi, et. al., *Op. Cit.*, p. 462.

15. Friedrich A. Hayek, "The Meaning of Competition," en Friedrich A. Hayek, **Individualism and Economic Order** (Chicago: The University of Chicago Press, 1969), p. 106.

en los últimos tiempos, los procesos de privatización han formado parte de un esquema más amplio de reforma, principalmente económica, pero que posee obvias relaciones con el campo político-administrativo. El punto que considero importante destacar es que la privatización también encuentra un fundamento en aquellas ideas de quienes consideran que el estado tiene un papel que desempeñar esencialmente distinto del de producir bienes y servicios para la economía y que, más bien, debe concentrarse en realizar ciertas funciones que sólo pueden ser desempeñadas más

eficientemente por el estado (recordar, por ejemplo, las tres funciones básicas del estado que indica Adam Smith,¹⁸ quien considera que deben ser desempeñadas exclusivamente por aquel), al mismo tiempo que se logra minimizar la concentración del poder. Implícitamente se asume que, al pasar a la propiedad privada, el poder se desconcentra, lo cual es un resultado empírico por determinar, pero que, no obstante, sí ha formado parte explícita en la decisión de privatizar algunas actividades que habían venido siendo desempeñadas por el estado, lo cual se refleja en las propuestas concretas sobre la forma en que se llevarían a cabo tales privatizaciones.

4.- LAS PRIVATIZACIONES PUEDEN RESOLVER LAS INCONVENIENCIAS DE LOS MONOPOLIOS

Otra justificación importante de la privatización es la ruptura del monopolio que muchas veces caracteriza a las empresas del estado. Como introducción a este aspecto, es necesario formular algunas observaciones significativas que podrían ser útiles como posibles respuestas a dos preguntas esenciales: ¿Por qué es malo un monopolio? Y, ante la existencia de los llamados monopolios naturales, ¿cuál fue la forma que asumió la regulación?

Lo que, en esencia, hace un monopolista es restringir la cantidad de producción de un bien o servicio en comparación con la que existiría bajo libre competencia. Ante esta capacidad de restringir la cantidad ofrecida, puede elevar el precio, lo que conduce a la explotación del consumidor, en contraste con lo que surge bajo un esquema competitivo. No voy a expandir más sobre por qué el monopolio es malo, excepto para reiterar que el consumidor pierde porque hay menos bienes que los que desea, por lo cual se le cobra más por ellos, con el consiguiente descenso en su bienestar.

Pero, hay monopolios de monopolios. Por ejemplo, el estado podría legislar (con la sanción correspondiente) que no exista en el país más que un solo productor de papas, creando así un monopolio, lo cual conceptualmente podría hacerlo con cualquier otro bien o servicio.

16. Robert B. Ekelund, Jr., y Robert F. Hébert, *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, 3a. Edición (México D.F.: McGraw-Hill, 1992), p. 611.

17. Véase, por ejemplo, a Millón Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: The University of Chicago Press, 1962), p.p. 7-21.

18. Adam Smith, *Op. Cit.*, Vol. II, p. p. 687-688. Estas son: la provisión de justicia, la defensa ante la invasión extranjera y la provisión de ciertas obras públicas que el sector privado, ante su falta o poca rentabilidad, no está dispuesto a hacer.

Obviamente, en este caso, dada la inconveniencia social del monopolio que se ha expuesto, la política lógica es, si es que se desea maximizar el bienestar del consumidor, que no existan tales monopolios "por decreto". Esto es, en nuestro ejemplo hipotético, que el monopolio ni siquiera llegue a existir.

Pero hay otro caso de monopolio que, para propósitos de este análisis, nos interesa rescatar, pues su existencia fue, en muchas ocasiones, la razón por la cual los estados modernos decidieron que la producción fuera llevada a cabo exclusivamente por estos. Es el llamado monopolio natural. Se dice que "un mercado es un monopolio natural si, para la cantidad socialmente óptima, el costo de la industria se hace mínimo cuando es producida por una sola empresa".¹⁹ De acuerdo con esta definición, por ejemplo, si los costos medios de producir diversas cantidades de un bien o servicio van declinando conforme aumenta la producción, entonces, dado el criterio de producir lo más barato posible, se deduce que en el mercado existirá tan sólo una firma (monopolio) encargada de toda la producción de ese bien, dado que, de hacerlo, por ejemplo, dos empresas, el costo resultante sería mayor.

Estos "monopolios naturales" en mucho están determinados por la tecnología vigente y en donde el costo fijo de producción es muy grande, en comparación con los costos totales de producción. Piénsese, por ejemplo, en el caso de Costa Rica, en los sistemas telefónicos hasta los años setenta u ochenta, la provisión de agua o la distribución de la electricidad.

El problema con el monopolio natural es que, si bien la eficiencia en la producción nos dice que sólo debería existir una firma, eso da lugar a la ineficiencia en la asignación de recursos, pues el precio del bien no reflejará su costo, sino que será superior a este. Si pudieran ingresar más firmas al mercado, el precio se reduciría hasta igualar al costo marginal de producir ese bien (el costo que tiene una unidad adicional de producción), lográndose así la eficiencia desde el punto de vista de la asignación de los recursos, pero, al mismo tiempo, tener más de una empresa en el mercado resulta ser muy oneroso; esto es, surge la ineficiencia desde el punto de vista de la producción.

La solución a esta contradicción se esperó encontrarla por la vía de la regulación estatal del monopolio natural, para lo cual se plantearon políticas alternativas. Una era dejar que la producción fuera privada (por una sola firma), a la cual se le regulaba, ya fuera en el precio, en los costos o en la tasa de

rendimiento de la inversión o algo similar. La otra opción fue que el estado se encargara de la producción (una sola firma, también), pero que podría o no estar sujeta a la regulación antes dicha. En Costa Rica, por ejemplo, se siguió este último curso, habiendo citado tres casos de bienes en los cuales existían posibles monopolios naturales: telefonía, electricidad y agua. Su producción monopolizada se encargó al estado, sujetándola a la regulación tarifaria, de costos, de inversiones y similares por el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), hoy conocido como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

Uno de los problemas que ha experimentado el proceso regulatorio del monopolio natural en el caso de la segunda opción (producción pública), es la identidad que se da del estado como regulador y, a la vez, de aquél como empresario. Como resultado de esta dualidad, no necesariamente se siguen las reglas regulatorias del monopolio natural, como sería la maximización del bienestar económico, no sólo por las dificultades de medición que tiene ese concepto de bienestar -lo cual le brinda la oportunidad al administrador de la empresa pública para actuar en su beneficio y no del de la sociedad como un todo- sino también porque las restricciones que usualmente se le imponen al administrador de una empresa pública suelen ser más laxas que la regla de maximización de utilidades a que está sujeto el administrador de una empresa privada y que es lo que realmente le impone disciplina a su actuar.²⁰

El tema de la provisión estatal de bienes o servicios sujetos a monopolio natural ha evolucionado no sólo en términos de hallazgos empíricos y teóricos de una mayor eficiencia comparativa de la empresa privada en comparación con la pública, sino también a causa de importantes variaciones tecnológicas, como lo ejemplifican los casos de la telefonía celular, así como de la comunicación por microondas y por cable. En todo caso, debe tenerse presente que lo que hoy día puede ser un monopolio natural, mañana puede dejar de serlo y esto tiene importantes consecuencias para la definición de política económica, pues, si bien la regulación de un monopolio natural puede aumentar el bienestar, la regulación de una industria que ha dejado de ser un monopolio natural más bien puede reducirlo.

Ante una circunstancia de cambio tecnológico como el señalado en el párrafo inmediato anterior, la política de regulación puede tomar dos avenidas: una primera, cual es dejar las cosas como están y mantener la

regulación, si es que se considera que el monopolio natural persiste (obsérvese que esto no necesariamente requiere que la producción sea pública, pues bien puede ser la privada sujeta a regulación) y, la segunda, que se permita la desregulación mediante la libre entrada y la liberalización de precios.²¹

El punto que interesa enfatizar es que bien pueden haberse dado cambios tecnológicos que cambian la naturaleza de monopolio natural que previamente fue el argumento para su operación estatal, lo cual requiere que el tema sea objeto de valoración política, en cuanto a la conveniencia de proceder a la apertura inmediata de las múltiples firmas que hipotéticamente desearían participar en el mercado (y, en el contexto de estas opiniones, a privatizar el monopolio existente), ya sean objeto de regulación o no, o, alternativamente, proceder de forma gradual, pero, en todo caso, el objetivo debe ser asegurar, en su momento, un marco competitivo de operaciones para las nuevas firmas.

5.- LAS PRIVATIZACIONES PUEDEN FACILITAR EL DESARROLLO DEL MERCADO ACCIONARIO

Un argumento en pro de la privatización de empresas públicas es que se estimula o amplía el crecimiento de los incipientes mercados accionarios domésticos. Uno de los casos más interesantes de la privatización en Chile fue el de los sistemas de pensiones (lo cual aquí no voy a analizar), por el cual se crearon fondos de retiro administrados privadamente (llamados Administradoras de Fondos de Pensiones o AFPs), en donde los cotizantes están obligados a pagar un porcentaje de su salario para su propio fondo de retiro,

19 W. Kip Viscusi, et al., Op. Cit., p. 323.

20. "Tal vez la mayor ventaja de una empresa de propiedad privada es que está sujeta a las fuerzas disciplinarias del mercado. Un estudio de Louis DeAlessi ('Managerial Tenure under Private and Government Ownership in the Electric Power Industry,' en Journal of Political Economy, 82 [Mayo-Junio de 1974]) da soporte a la hipótesis de que las restricciones impuestas sobre el administrador de una empresa pública no son tan grandes... (y) que dedica más recursos en ganar soporte político para ampliar su permanencia en dicha posición." W. Kip Viscusi et. al., *Ibidem*, p. 468. En este mismo libro se hace referencia a 14 estudios realizados en Estados Unidos, para empresas de servicios públicos (electricidad, agua, hospitales, reclamaciones de seguros y recolección de basura) -llamadas "Utilities" en inglés- así como de transporte (ferrocarriles y aerolíneas) y de servicios (banca, limpieza de oficinas y de predicción del tiempo), la mayoría de los cuales concluyen en que la eficiencia de la empresa privada es superior a la pública. Véase W. Kip Viscusi et. al., *Ibidem*, p. p. 468-470.

21. "Sin embargo, la pérdida del status de monopolio natural puede no ser suficiente para justificar la plena desregulación. Puede ser preferible proseguir una transición gradual de un medio regulado a un medio desregulado. No sólo tal política podría ser justificada en bases de eficiencia y equidad, sino también puede ser políticamente necesaria en cuanto a que los severos dolores de la transición, que puedan surgir

en tanto que otro porcentaje (hasta un cierto límite) es objeto de su suscripción voluntaria. Con las AFPs se sustituyó al esquema tradicional de fondos de pensiones estatales basados en la solidaridad intergeneracional. Lo importante es que, parte esencial de este nuevo sistema de seguridad social (que algunos lo han valorado como el componente más exitoso de la reforma económica de ese país), descansa en la posibilidad de colocar los fondos de pensiones (al menos en una porción significativa) en acciones de los mercados de valores, en donde las nuevas emisiones resultantes de las privatizaciones han brindado el "papel" necesario para realizar dichas colocaciones. De esta manera, la privatización, mediante la puesta de acciones en los mercados bursátiles, ha tenido un impacto importante en el desarrollo de los mercados financieros.²²

6.- LAS PRIVATIZACIONES TIENEN UN IMPACTO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

Consideraciones redistributivas también forman parte del arsenal de argumentos en favor de las privatizaciones. Asegurar mayor estabilidad a los fondos de pensiones de los trabajadores, gracias a la existencia de mejores alternativas de inversión, mediante el desarrollo del mercado accionario estimulado por las privatizaciones, en sí constituye un argumento de naturaleza redistributiva en favor de la decisión de trasladar la propiedad del sector público hacia el privado. También se ha hecho énfasis en el impacto directo que esa política puede tener sobre una "mejor" distribución de la riqueza en las sociedades. Aquí, es evidente, resulta clave la forma en que se "vende" la firma estatal objeto de la privatización. Por ejemplo, en algunas privatizaciones en México (de bancos y de la empresa telefónica), así como en Chile (el caso notorio de las privatizaciones de las empresas telefónicas y de generación eléctrica), al igual que en otros países (también destaca Argentina),

de la desregulación, den lugar a fuertes intentos de presión política para impedirlos. La regulación parcial puede ser aceptable para todos los grupos interesados. En última instancia, por supuesto, la plena desregulación será deseable si ya la industria ha dejado de ser un monopolio natural." W. Kip Viscusi et. al., *Ibidem*, p. 483. 22 En Chile, en 1985 se redefinieron los objetivos de las privatizaciones, en donde se incorporó "el incremento de la disponibilidad de instrumentos de inversión, especialmente para los Fondos de Pensiones, y para fortalecer el mercado de capitales, en general." Asimismo, entre los objetivos para las privatizaciones expresados en 1988, se señaló "la diversificación de las inversiones de las AFP en instrumentos sólidos que garanticen una pensión satisfactoria. La correlación entre el pensionado con el crecimiento de las empresas (y) el fortalecimiento del mercado de capitales." Dominique Hachette y Rolf Lüders, Op. Cit., p. p. 62-63.

al momento de llevarlas a cabo a los trabajadores existentes en la empresa se les asignó una porción del nuevo patrimonio, mediante el financiamiento de sus adquisiciones, la venta a precio preferencial o su compra como parte de un plan de inversión de los fondos laborales de pensiones. Similarmente, en otros casos (en alguna privatización en Jamaica, por ejemplo, o en el caso de la del ingenio CATSA en Costa Rica) se asignó una porción de la venta a ciertos grupos que se consideraban de "interés social", tales como cooperativas, pequeños empresarios, asalariados, etcétera.

En todo caso, parece que en ciertos casos se hizo un esfuerzo específico para redistribuir la riqueza como resultado de los procesos de privatización, aunque también pueden haber primado razones de factibilidad política para lograr la venta de las empresas estatales, por medio de un trato especial a grupos "menos favorecidos".

7.- LAS PRIVATIZACIONES PUEDEN ESTIMULAR UNA MEJOR GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Este argumento tiene que ver con la restricción presupuestaria, pero es de una naturaleza algo distinta a aquella que inicialmente se excluyó de este análisis. Para entender en qué radica la diferencia, veamos ambos casos. Primeramente, el excluido: aquí el argumento usualmente señalado era que había un presupuesto P, tal que no permitía la realización de una serie de obras de infraestructura, tales como A y B, de manera que su provisión privada por medio de la concesión de obra permitía romper dicha restricción presupuestaria. Entonces, se asumió para efectos de este informe, que P no se tomaría como una restricción para la realización de las obras A y B. Es decir, que la restricción presupuestaria expresada no cubría la realización de las obras de infraestructura prioritarias A y B, de manera tal que, con base en ese supuesto, para este análisis se analizarían otros argumentos a favor de la privatización, diferentes de la apertura de la restricción presupuestaria.

El segundo caso, y el cual constituye un argumento adicional y distinto en pro de las privatizaciones, es el siguiente: hay un presupuesto P, tal que, si bien incorpora los gastos en infraestructura A y B, no permite cubrir los gastos en otros proyectos C (educación) y D (salud, como ejemplos). Es decir, la restricción presupuestaria excluiría recursos para la provisión de otras actividades distintas de A y B. Esto es, C y D, por ejemplo, quedarían fuera a causa de la restricción del presupuesto público.

Este último argumento ha sido enfatizado, entre otros, por el ex presidente Oscar Arias, quien recalcó la importancia de privatizar ciertas entidades públicas a fin de liberar recursos comprometidos en la formación de infraestructura, para usarlos en obras de mayor rentabilidad social, como eran (los casos concretos que señaló el Sr. Arias) la educación y la salud, para los cuales no se tenía una suficiente asignación de recursos presupuestarios (ambas pueden, también, ser consideradas como inversiones, aunque, a la vez, tienen mucho de la naturaleza de un bien de consumo).

También se ha expresado el argumento de que las privatizaciones pueden brindar recursos al estado para disminuir su endeudamiento interno, el cual se considera ha llegado a niveles inconvenientes para la buena conducción de la economía. En todo caso, no es necesario que sean ciertas o falsas las aseveraciones previas: lo que interesa destacar es que se considera que los recursos usados en la provisión pública de ciertos bienes o servicios, estarían mejor empleados en otras actividades que actualmente no tienen suficiente financiamiento, de acuerdo con algún criterio de optimización social o como posibilidad en la lógica de la elección; esto es, que aquellos recursos destinados a la provisión de infraestructura pública tienen usos alternativos mejores, también públicos si así se desea.

Así, por ejemplo, en Chile, en 1985, después de una experiencia difícil inicial en cuanto a los objetivos de las privatizaciones, las que se habían iniciado en los años setenta, el gobierno incluyó como un objetivo explícito de las privatizaciones a la "generación de recursos para el pago de la deuda pública y para la inversión necesaria en los Servicios Públicos e infraestructuras económicas generales".²³ (El gasto C no incluido en el financiamiento presupuestario en el segundo caso arriba señalado, podría ser también el de alguna otra obra de infraestructura para la cual no se tenía recursos disponibles: el principio es el mismo). Asimismo, en 1988 se señaló entre los objetivos a lograr con la privatización chilena "la obtención de recursos adicionales para el Estado y la CORFO, con el propósito de financiar proyectos con alta rentabilidad social, como los créditos de promoción del Sector Privado".²⁴

Por otra parte, el caso mexicano también resulta ser

23. Dominique Hachette y Rolf Lüders, *Ibidem*, p. 61.

interesante, pues hubo un esfuerzo deliberado, posiblemente debido a que las privatizaciones políticamente sólo podían ser llevadas a cabo en un contexto como ese, por destinar recursos provenientes de la venta de empresas públicas hacia programas "sociales" históricamente desfinanciados. A esto se le conoció como el programa Solidaridad, destinado a la lucha contra la pobreza extrema: "Con Solidaridad incrementamos la infraestructura de servicios, las oportunidades de empleo e ingreso en los lugares que más lo requerían; pero, sobre todo, se ha logrado renovar la confianza de los participantes y las iniciativas del pueblo. Con dignidad, responsabilidad y firmeza, avanzamos en el esfuerzo conjunto de construir una sociedad más justa".²⁵ Lo importante de destacar en el caso de México es que la privatización estuvo claramente ligada a una decisión política de lucha contra la pobreza. No entro a valorar el éxito de dicho esfuerzo ni tampoco si efectivamente ese fue el verdadero propósito de tales privatizaciones, sino tan sólo expongo la utilización de esos mecanismos como forma de dirigir el gasto público a usos específicos, que previamente no tenían la financiación que, de alguna manera, se juzgaba como la adecuada. La decisión de privatizar para allegar fondos al erario público se cuestiona a veces en el caso de empresas que tengan cierta rentabilidad positiva. Es decir, no hay tantas dudas acerca de su conveniencia para el caso de firmas estatales que tengan pérdidas o que reciban subsidios del erario, pues, teóricamente, se extinguirían con la privatización y, por ende, mejoraría la situación financiera del fisco. Pero, en la circunstancia de empresas rentables, en ocasiones se arguye que los fondos (utilidades) que generan se emplean en usos públicos deseables (por ejemplo, las ganancias de la Fábrica Nacional de Licores se usan en la lucha contra el alcoholismo: ¡hay paradojas como esta!) y, por lo tanto, deberían continuar en manos del estado. En cuanto a este último criterio, no sólo existe una serie de argumentos que justifican la privatización en sí, tales como los que se han expuesto, sino que, también, las utilidades esperadas de esa firma se capitalizan en el valor de venta de la firma en cuestión a la hora de privatizarla. Esto es, todo lo demás constante, al privatizar esa empresa, su valor presente incorpora el flujo neto esperado de ganancias, lográndose un precio mayor si se compara con el caso en el cual la firma sin privatizar tiene pérdidas. Por lo tanto, los ingresos esperados con la privatización de una firma rentable serían mayores. En otras palabras,

al privatizar la empresa que tiene ganancias, lo que se hace es vender un flujo esperado de utilidades y ello se refleja en el valor de mercado de la venta (es igual a la venta que se hace de cualquier negocio privado: se venden las ganancias futuras esperadas de una actividad que sea rentable).

Por lo tanto, el argumento a favor o en contra de la privatización no depende de que la firma en cuestión tenga pérdidas o ganancias, pues ello se refleja en su precio de venta, aunque, obviamente, si tiene pérdidas con la administración pública, la esperanza es que la privatización permita que la firma pueda generar utilidades (además de que se eliminan subsidios).²⁶

CONCLUSIÓN GENERAL

Existe una serie de argumentos en favor de la privatización de las empresas públicas y de actividades similares que en la actualidad puede estar realizando el estado, adicionales al de las limitaciones presupuestarias del sector público para llevar a cabo obras de infraestructura que se requieren y lo cual suele ser una razón muy fuerte y económicamente vigente para justificar la transformación de la propiedad estatal en privada. Cada privatización concreta que se considera conveniente llevar a cabo puede ser justificada en términos de uno o más de los considerandos analizados, pero, además, debe tenerse presente que es posible que surjan incompatibilidades entre esos objetivos señalados. Por ejemplo, un objetivo redistributivo puede entrar en conflicto con una meta de aumentar la eficiencia o, similarmente, un fin tal como hacer máximos los ingresos fiscales mediante una privatización puede ser conflictivo con la meta de promover la competencia y así lograr la mayor eficiencia económica. En resumen, debe seguirse un proceso adhocen la valoración de la conveniencia de privatizar una actividad pública concreta.

Finalmente, deseo resaltar que lo que se ha denominado concesión de obra pública no es sino un caso particular del concepto más amplio conocido como privatización; esto es, la transferencia al sector privado de la propiedad pública, que puede ser tanto de la propiedad de los activos como de la administración de alguna actividad que hoy desempeña el estado, por lo que los considerandos generales aquí expuestos se extienden al caso específico de la concesión de obra pública.

24. Dominique Hachette y Rolf Lüders, *Ibidem*, p. 62.

25. Salinas de Gortari, Carlos, Sexto Informe Presidencial (México, D.F.: 1994), disponible en Internet, <http://daisy.uwaterloo.ca/~alopez-0/politics/infe.html>