



ARTÍCULOS

La Privatización ¿Es la alternativa de las Empresas Públicas Cordobesas?

Alberto José Figueras

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 33, No. 1 (1995): 1º y 2º Semestre (1992-1993-1994), (volúmenes 33, 34, 35); 1º Semestre de 1995 (volumen 36), pp. 38-75.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4428>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Figueras, A. (1995). La Privatización ¿Es la alternativa de las Empresas Públicas Cordobesas? *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 33, No. : 1º y 2º Semestre (1992-1993-1994), (volúmenes 33, 34, 35); 1º Semestre de 1995 (volumen 36), pp. 38-75.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4428>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

La privatización

¿Es la alternativa de las Empresas Públicas Cordobesas? (#)

Alberto José Figueras

I

Introducción

Definiremos operativamente a **una empresa pública** como toda organización cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios destinados al mercado y que está controlada por los poderes públicos. Es decir que reúne una doble cualidad: carácter empresarial y condición pública.

A menudo, y con dura insistencia se ha atribuido al tamaño del aparato estatal, y en especial a las empresas públicas (EP), el origen causal de los problemas de crecimiento. Sin embargo, la experiencia internacional nos brinda ejemplos de sectores públicos como dinámicos impulsores de los sectores productivos. En el caso particular de Argentina, y considerando las perspectivas no demasiado halagüeñas de los últimos lustros, difícilmente los sectores privados hubiesen encarado, bajo las condiciones de riesgo imperantes, los proyectos capital - intensivos emprendidos por el Estado.

Puede afirmarse que las empresas estatales o públicas (EP), a pesar de sus deficiencias operativas, han resultado **ser impulsoras del sector privado por el sólo hecho de asegurarles un mercado**. En esta afirmación se encuentra la respuesta social a muchos intentos fallidos de redimensionar el sector público: **los grupos de presión, constituidos por los proveedores del Estado, forzaron la permanencia de la estructura**, oponiéndose a cualquier reforma.

Todo esto ya nos adelanta uno de los roles atribuidos a la EP desde la posición Keynesiana. Este enfoque sostiene que el sistema capitalista es inherentemente inestable, de allí que el Estado tienda a intervenir en la economía a través de estímulos en la demanda agregada, para llevar de este modo el producto a un volumen que es incapaz de alcanzar por sí mismo con el libre operar del sector privado. En este estímulo, una empresa estatal "eficiente" desempeña indudablemente un papel primordial.

(#) Premio Consejo Profesional de Ciencias Económicas
1992 del C.P.C.E. de Córdoba.

II

Importancia de las empresas públicas

La importancia de las EP se puede medir por su directa participación en los agregados (Producto Bruto, inversión, empleo, etc.); y lo que es menos accesible, pero a la vez más importante, por la valoración de su contribución al crecimiento. Esto último implicaría el conocimiento cabal del coste de oportunidad de sus recursos a fin de clarificar si ha existido una asignación eficiente (la mejor alternativa disponible) de los factores (escasos por definición).

Las Empresas Públicas presentan una destacadísima importancia en sectores de países industrializados (PI), tales como la energía y transportes y

comunicaciones (en los que tienden a monopolizar actividades). Estos sectores presentan una alta productividad media del trabajo en razón de constituir áreas de fuerte intensidad de capital. Lo cual explica, por un lado, la alta participación de las EP en la inversión de capital fijo; y, por otro lado, la presencia del Estado en estos sectores, originada, las más de las veces, en las enormes sumas de aplicación fija (lo cual desalienta, a menudo, al inversor privado).

La relevante presencia de las EP en los distintos sectores, en algunos PI, puede apreciarse a través de su distribución del empleo (Cuadro I). A su vez la participación en la formación bruta del capital fijo señala el enorme peso de las EP en la dinámica del crecimiento (Cuadro II - Gráficas I y II).

Cuadro I
Empresas Públicas en países industrializados
(distribución sectorial del empleo en porcentaje)

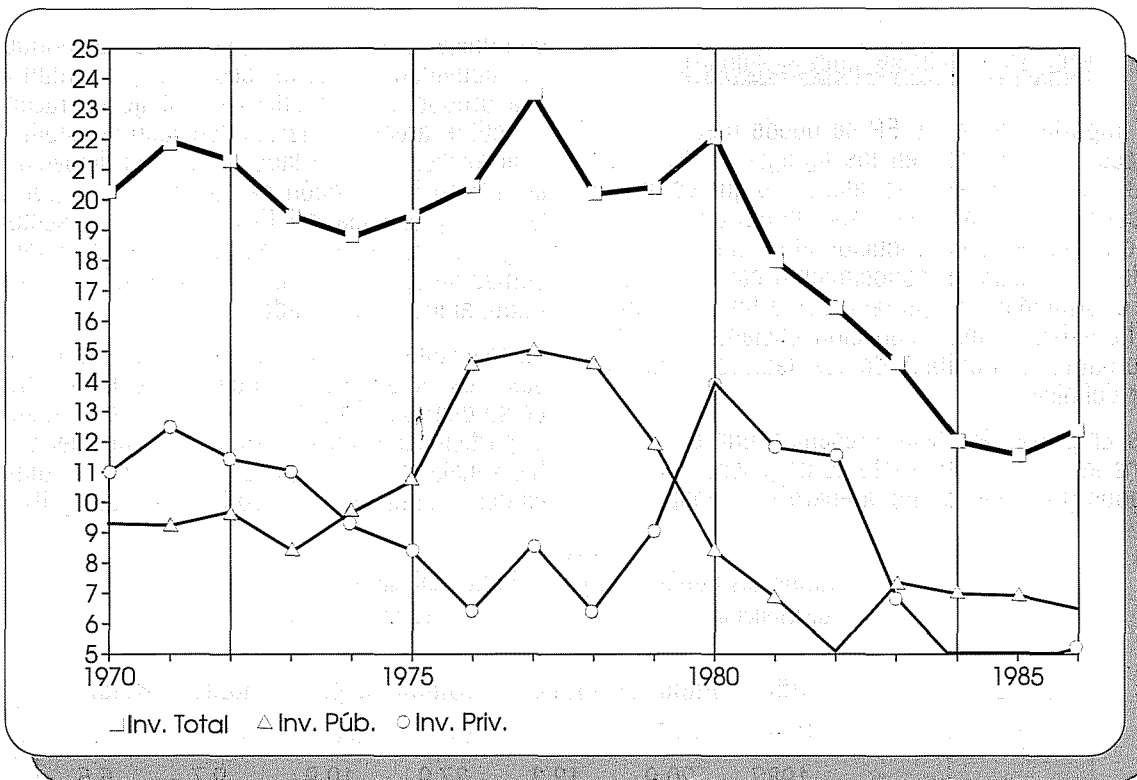
FUENTE: Anales del CEEP

Sector	Año	Alem.RF	Francia	R.Unido	España	Italia	Holanda
Energía y Agua	1976	19.3	17.0	34.5	8.8	11.5	10.0
	1982	20.9	12.3	37.9	10.9	9.7	6.5
Industria	1976	15.5	18.5	13.0	29.7	33.5	11.4
	1982	10.0	34.8	10.9	28.9	32.4	9.5
Construcción	1976	0.5	-	-	-	1.7	-
	1982	0.6	-	-	-	1.9	-
Transp. y Comunic.	1976	59.1	47.2	52.5	44.4	45.2	72.4
	1982	63.3	33.7	50.7	42.8	47.1	78.3
Créditos y Seguros	1976	4.0	13.4	-	2.4	5.2	5.4
	1982	3.8	14.4	-	2.8	5.2	5.7
Otras Emp. Publ.	1976	1.6	3.9	-	14.7	2.9	0.8
	1982	1.4	4.8	-	14.6	3.7	0.0

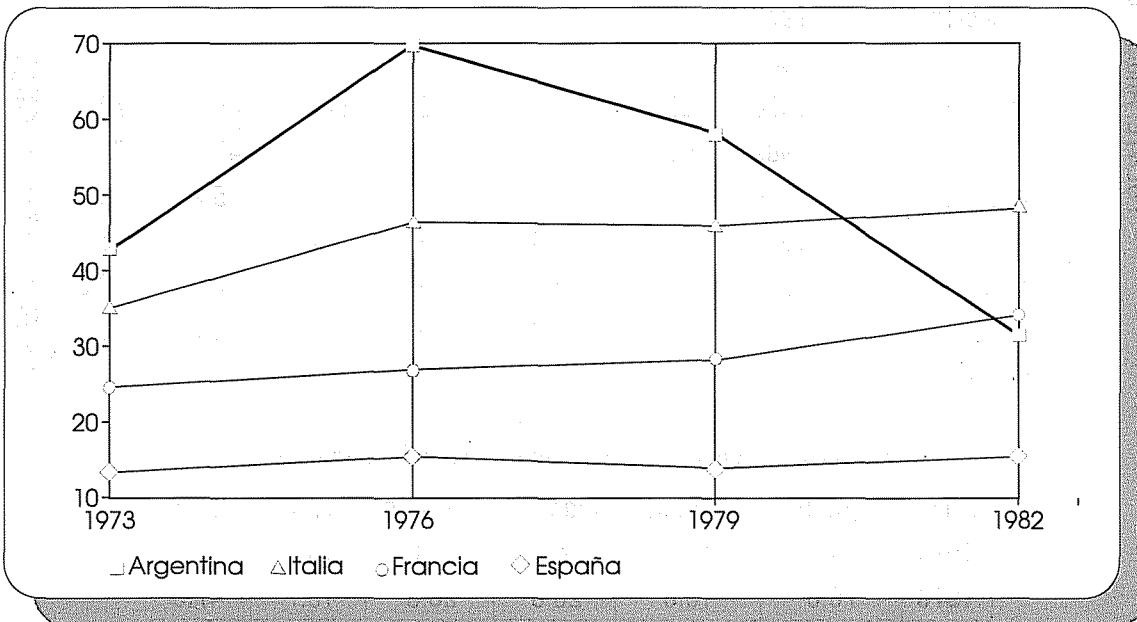
Cuadro II
Participación de las empresas públicas en la inversión (en %)

Año	Argentina	Alemania	Francia	R.Unido	España	Italia
1973	14.0	14.3	24.7	23.6	13.0	35.0
1976	70.0	13.8	28.6	26.3	13.7	47.5
1979	59.0	11.9	29.3	s.d.	12.7	46.2
1982	31.0	14.7	34.3	20.0	14.6	49.7

FUENTE: Elaboración propia en base a Anales del CEEP y datos del BCRA.



GRAFICA I
INVERSION BRUTA INTERNA
Participación en el PBI (%)



GRAFICA II
PARTICIPACION DE EMPRESAS PUBLICAS
En la inversión

Mientras tanto en los países menos desarrollados (PMD) las EP poseen un gran peso, aunque a diferencia de lo que acontece en los PI su participación en la industria es elevada (y no solamente en los sectores básicos y crédito) (Cuadro III). En América Latina esta contribución al valor agregado se profundizó desde los años '60 con la difusión de la planificación como herramienta de política económica.

Apuntemos que las EP, así en Latinoamérica como en Europa, han hallado su mayor importancia **en los periodos de crisis y reconstrucción, atendiendo al papel compensador** que, en los grandes agregados económicos, se le ha asignado con frecuencia. Esto explica su extensión **en América Latina** durante los años '60 y principios de los '70, **cuando el modelo de "sustitución de importaciones" agotó su energía;** o **en Europa, en donde su presencia emergió con las naciona-**

lizaciones durante la Gran Depresión y luego con la ola de creación de empresas públicas que se produjo en el devastado escenario post-bélico, entre 1945 y 1960.

Entonces, la EP en América Latina, y en la Argentina en particular, **surgió no como competidora de la iniciativa privada sino más bien como reparadora de falencias en el sector privado.** Así es como, al igual que en los PI europeos y en Japón, **constituyen una demanda que resulta ser base para consolidar sectores claves.** Nace, de esta manera, un complejo estatal - privado que brinda una gran parte del impulso de la demanda agregada. En los Estados Unidos se presenta una circunstancia similar, encarnada en la demanda bélica (y no por la empresa estatal), conformándose un maridaje militar - industrial que juega como impulsor económico por su monto de gastos.

CUADRO III

Posición por el volumen de ventas entre las primeras 500 empresas de América Latina

Empresas	1980	1981	1982	1983	1984
Y.P.F.	4	4	5	4	4
Gas del Estado	16	11	23	10	33
SEGBA	23	12	33	16	46
Agua y Energía	32	29	39	19	68
ENTEL	17	30	36	21	48
Aerolíneas Argentinas	53	35	67	31	69
Elma	97	74	142	66	144
Ferrocarriles Argentinos	65	85	189	105	230
Encotel	122	130	283	117	251
EPEC	231	278	-	201	332
Petroq. Gral. Mosconi	-	254	-	242	-
Adm. Gral. de Puertos	204	333	450	292	-
Giol	-	-	-	374	-
Hidronor	254	272	-	379	-
Obras Sanitarias	117	176	230	393	485
Petroq. Bahía Blanca	-	-	-	453	387

FUENTE: Citado en Marega & Perona (1985), tomado de "Las primeras empresas en América Latina", en "PROGRESO" (84)

III

Opiniones y Objetivos

Las dificultades de comprensión del polémico tema de las empresas públicas, y la divergencia de opiniones, surge como consecuencia de la carencia de un marco analítico, es decir una teoría suficientemente desarrollada, que explique el funcionamiento del sector público en una economía de mercado. Tampoco los estudios empíricos han alcanzado la extensión y profundidad que la importancia del tema requiere. Esto, en parte, se debe a la falencia del sustento teórico así como a la inexistencia de información sistemática en el grado y frecuencia necesaria.

Las posiciones adoptadas se remiten, en definitiva, a dos opiniones antagónicas:

- a) quienes sostienen que las EP son instrumentos imprescindibles del Estado para el logro de fines propios y del desarrollo requerido.
- b) quienes apuntan que estos entes productivos estatales, por su dimensión y especialmente por su condición oligopólica (o monopólica), perturban los mercados, e impiden una eficiente asignación de recursos.

Ambos pareceres comparten una fracción de la verdad. En estas páginas intentaremos presentar nuestro juicio en lo que atañe al tema, manifestando, en definitiva, la necesidad de estrategias alternativas de acuerdo a las circunstancias económicas, y dentro del objetivo directriz de impulsar el crecimiento y maximizar el bienestar.

Es obvio que para esta tarea propuesta deben señalarse los objetivos que la actuación de las EP, más allá de todo debate, cubren la operatoria de la economía actual. Podemos resumirlos en los siguientes:

- I) jugar como reguladora de los ciclos, intentando evitar infrautilizaciones de recursos por perturbaciones de índole coyuntural. Las EP en este sentido tendrían el rol de compensar con sus inversiones las oscilaciones cíclicas de la inversión privada.

Otro tanto acontecerá en caso de que las expectativas prevalecientes incorporen un factor de riesgo en determinados sectores que impidan desarrollar un volumen de inversión privada suficiente de

acuerdo a las necesidades sociales. Allí el Estado podrá incrementar la inversión (y el empleo) por vía de la presencia de empresas públicas. Aunque en este caso los mismos fines podrían ser alcanzados también por una correcta política de subsidios.

- ii) reducir imperfecciones de asignación de recursos en mercados cuyas características de producción conducen a monopolios naturales, o generen efectos externos; o bien sea necesario incrementar la competencia por tratarse de un sector oligopolizado (v.gr. la aeronáutica) en donde se pretenda contrarrestar una excesiva concentración.
- iii) realizar cambios en la distribución de la renta. Suele utilizarse la presencia de EP para proveer bienes a precios subsidiados, redistribuyendo el ingreso entre los sujetos; o bien espacialmente entre regiones. A menudo estos objetivos se cubren con mayor eficacia a través de una correcta política fiscal de gastos e ingresos.
- iv) aumentar la disponibilidad de bienes públicos (es decir de aquellos que, en general, generan externalidades y les es inaplicable el principio de exclusión)

IV

Las Empresas Públicas y el Capital Social Básico

Si observamos los cuadros I y II, y los vinculamos con los objetivos enunciados en el acápite anterior y la presencia de externalidades, queda claramente señalado que el grueso de la participación estatal se encuentra concentrada en infraestructura (o capital social básico).

Este concepto sirve para identificar una serie de servicios necesarios para la producción, con independencia del producto en cuestión. De allí que reciban el apelativo de básicos, por servir de fundamento al capital directamente productivo.

El **Capital Social Básico (CSB)** se distingue de otras clases de capital por:

- a) su presencia **permite menores costos para otros sectores**, dando lugar a economías externas (que no necesariamente aprovecha la empresa proveedora del CSB). Es decir, permite y difunde eficacia.

b) **La inversión resulta ser cuantiosa**, dificultando el acceso a su provisión. A su vez, **presenta relaciones de costes decrecientes** para volúmenes relevantes de producción (**monopolio natural**).

Estas enumeraciones son elocuentes, explicando la presencia estatal en áreas tales como puertos, ferrocarriles, plantas hidroeléctricas y nucleares, líneas telefónicas y postales, etc. Su papel en el desarrollo económico es obvio. Es aquí donde se concretan dos posibilidades operatorias del CSB.

Una infraestructura eficiente en la prestación del servicio **crea poderosas externalidades** (v.gr. amplía la dimensión del mercado de una región), generando incentivos de expansión.

Pero, y he aquí **el aspecto preocupante, un servicio ineficiente provocará mayores costos** (relativos a otras regiones o economías), **difundiendo ineficiencias** y contrayendo las dimensiones de los mercados por menor capacidad de competencia (a causa de desventajas comparativas).

En estas últimas líneas está resumida la causa motriz de la polémica situación de las EP. **Mientras la planificación y administración se conduce correctamente y CSB opera a plena satisfacción, sus efectos difusores son ampliamente positivos.** Mas cuando **esta infraestructura se "abandona", su impacto, ahora negativo, se expande hacia los otros sujetos económicos;** y ante esto surge la disputada cuestión ¿qué hacer? ¿qué estrategia seguir?

V

¿Por qué Empresas Públicas?

Las EP pueden ser manufactureras o bien empresas de servicios públicos. Las primeras, por lo común, han llegado a manos del Estado en razón de alguna adquisición "forzosa" que se ve obligado a concretar con el propósito "social" (más que económico) de evitar la desaparición de una fuente de trabajo. Su propiedad estatal, por lo tanto, no resulta muy defendible desde el ángulo económico; y su privatización no exigiría mayor debate.

En cambio, las empresas de servicios públicos (o servicios de utilidad pública) presentan rasgos particulares. En primer lugar, la utilidad pública del bien que producen. Un segundo aspecto, es que este tipo de empresas suelen operar, comúnmente, bajo condiciones de monopolio.

Por último, el carácter singular del servicio, unido a la condición de monopolio, ha conducido, en definitiva, a que sean de propiedad estatal por el conocido argumento del monopolio natural.

V.1- El monopolio natural como causa generadora de la propiedad pública

Fue John Stuart Mill, quien en sus "Principles of Political Economy" (1848), acuñó el concepto de monopolio natural. Lo hizo con el propósito de sostener que el servicio de gas y agua de Londres podría suministrarse a un coste inferior si se evitaba la multiplicidad de instalaciones que comportaría un mercado competitivo. Por lo tanto, en tal circunstancia la competencia (que es "inestable") deja de ser "conveniente", y el monopolio, que resulta natural, es inevitable y deseable.

Siguiendo a Baumol et al. (1977) puede decirse que existe monopolio natural en una industria cuando su función de costos es tal que ninguna combinación de firmas puede producir a costos tan bajos como único oferente. Por lo general se entiende que los monopolios naturales presentan economías de escala (o sea costos decrecientes) en el tramo relevante de producción para ese mercado.

Sin embargo, esta condición no es estrictamente necesaria, siendo posible un monopolio natural con la presencia de costos crecientes. Modernamente se caracteriza al monopolio natural por la subaditividad estricta de la función de costos.

Siendo una función de costos subaditiva para un nivel de producto Q, si:

$$C(Q) < C(q_1) + C(q_2) + \dots + C(q_k)$$

siendo $q_1 \dots q_k$ todos números negativos y tal que

$$\sum_{i=1}^k q_i = Q$$

De modo que ninguna combinación de dos o más firmas puede alcanzar la producción Q a menores costos que una sola empresa, sea cual fuere la distribución de la producción entre ellas (Grupe).

Queda, así, justificada la estructura monopólica. Pero tal estructura conduce, en libre mercado, a una situación de ineficiencia asignativa pues:

$$\text{Precio} > \text{CMg} = \text{IMg}$$

Razón por la cual los consumidores no disfrutarían de los menores costos que esta organización del mercado conlleva.

El Estado puede establecer **una regulación** vía precio máximo que obligue al monopolista a igualar CMg con Demanda, pero bajo costos decrecientes esto llevaría a una pérdida para el monopolista; que, de verse obligado a cumplir la condición paretiana, debería abandonar el mercado. Para evitar esto, el Estado podría subsidiar al monopolio (Cfr. Acápite VI). Sin embargo, esta posibilidad es muy difícil de justificar políticamente, por lo cual el Estado resuelve tomar directamente a su cargo la provisión del servicio. (Las pérdidas por seguir el óptimo de Pareto, bajo monopolio natural, explican parcialmente los déficit de las EP) (Cfr. Acápite VI).

V.2- Tratamientos posibles a monopolios naturales

Tal como se ha mencionado en los párrafos anteriores las salidas posibles al problema de los monopolios naturales son: a) Empresa(s) Privada(s) bajo REGULACION (de precio y entrada; y control "cualitativo", v.gr. calidad del producto); b) la Empresa Pública. La primera alternativa fue la predominante en Estados Unidos; mientras la EP prevaleció, en especial, en América Latina.

Sin embargo, una serie de cambios tecnológicos han posibilitado la aparición de formas competitivas (reales o potenciales) en mercados en los cuales regía el monopolio natural (por ejemplo en el área de las comunicaciones telefónicas o en la generación de energía). Este descenso de las condiciones naturales del monopolio hace más factible el suministro por la empresa privada.

Además, institucionalmente se ha desarrollado la llamada alternativa de las "franquicias competitivas", para el caso de persistir el monopolio. En tal situación al no ser posible competir **en el servicio**, se establece una competencia periódica (por orientación) **por el servicio**. Lo cual, aunque con problemas, permite captar algunos beneficios del entorno competitivo (Demsetz, 1968).

Por último, también existe la posibilidad de descentralizar el servicio por áreas espaciales (regiones). Lo cual brindaría la posibilidad de una pseudo-competencia por efecto- demostración, al compararse niveles de prestación de áreas vecinas (Szewach, 87).

Por otra parte, la reciente literatura nos señala que la presencia de mercados competitivos (potenciales o efectivos) es más amplio que lo que convencionalmente se sostenía. Por tanto, bajo la presencia de mercados desafiables, la autorregulación, vía mercado, resulta más valedera.

La adición de todos los argumentos anteriores, más las dificultades que hoy por hoy enfrenta la EP en las condiciones socio - económicas y culturales de Argentina, **concluye en la posibilidad cierta de incrementar la eficiencia transfiriendo muchas de las prestaciones públicas al sector privado.**

Antes de pasar a discutir los objetivos y dificultades de la privatización, presentaremos un breve marco analítico que intenta explicar, en un nivel no riguroso, lo acontecido con las EP en nuestro país.

VI

Un marco analítico

Veamos con un análisis gráfico convencional lo acaecido con las EP y su descapitalización. Utilizamos este instrumental no precisamente porque creamos que sea el más operativo (o abarcativo) ...pero a falta de otro suficientemente intuitivo haremos buen uso de éste.

Sin discutir sus elasticidades trabajaremos con curvas típicas de oferta y demanda (Gráfica III).

Como se observa si fijamos una tarifa P , por debajo de P_e , se presentará un exceso de demanda (que no siempre es fácilmente cubierta a causa de restricciones de oferta).

Ahora bien, mientras el ingreso por esta prestación resulta ser OFAQ, el costo por la misma (si el Estado acepta prestar el nivel de demanda existente) es igual a ODCQ. Lo cual nos revela una eficiencia de cobertura FDCA. Estos gastos en exceso deben ser cubiertos por transferencias del Tesoro (o, por endeudamiento, que, por supuesto, posteriormente aumentará los costos por la carga de la deuda), constituyendo lo que comunmente se denomina déficit.

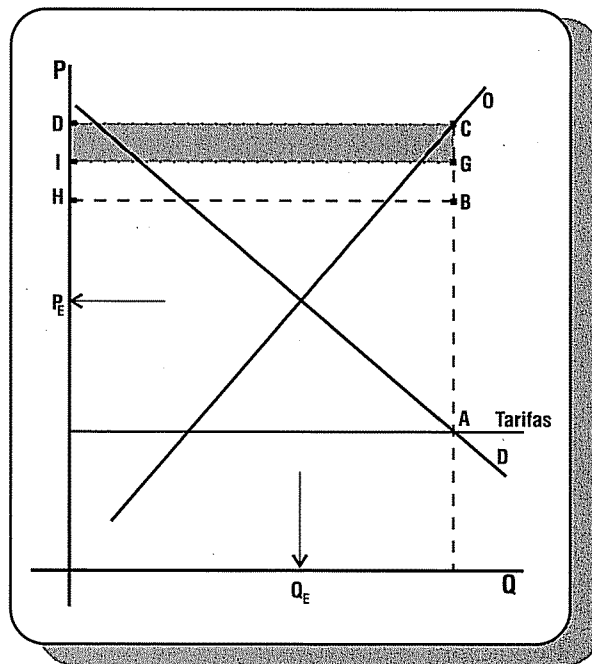
Pero he aquí que estos costos incluyen la normal reposición de bienes de uso, por obsolescencia o desgaste, a fin de mantener capacidad operativa.

Podemos suponer que el volumen de inversión bruta para sostener eficiencia del servicio es igual a HDCB. Sin embargo, por dificultades presupuestarias las transferencias realizadas por el Estado sólo han alcanzado a cubrir HIGB, con un defecto de inversión igual a IDCG. Lo cual explica la caída de eficiencia en la prestación.

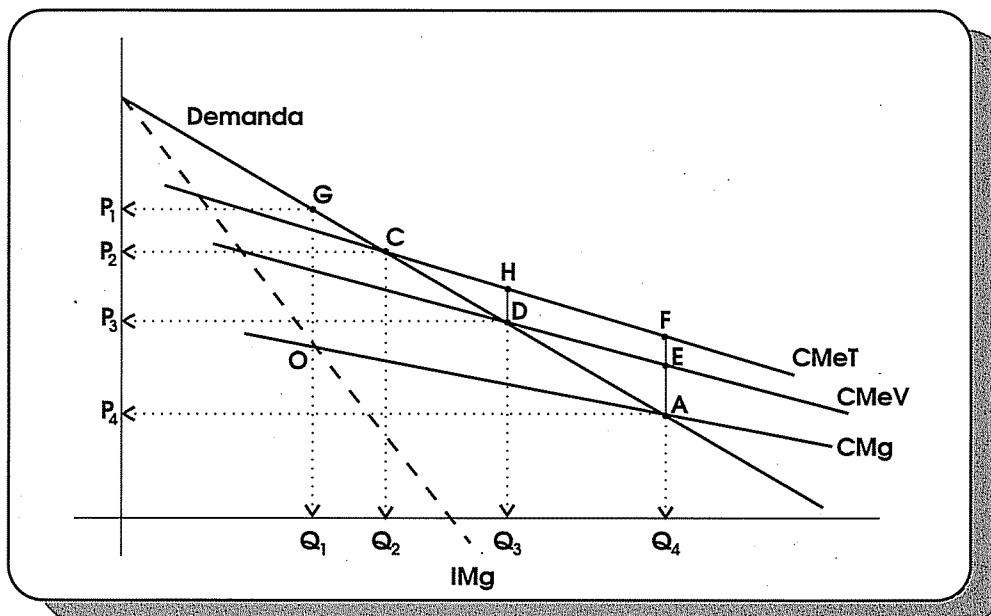
Tal como se aprecia gráficamente (costos mayores a ingresos) se opera una transferencia al ofrecer un bien (o servicio) a un precio por debajo de su costo. El problema es cómo se financia tal transferencia (impuestos, emisión, etc.).

Por otra parte las dificultades de acceder al servicio implica, por ejemplo, un costo de espera o de calidad inferior, que no conducen sino a un menor bienestar para la comunidad (todo esto no se refleja en la gráfica).

Sin embargo, y como adelantáramos al tratar el Capital Social Básico, las EP suelen operar en típicos sectores de monopolios naturales. Allí existen economías de escala, lo cual se pone de manifiesto con curvas de costes medios decrecientes (para los volúmenes de producción relevantes del mercado). Por tanto, si hubiera un elevado número de empresas produciendo ese bien o servicio, lo harían con altos costes medios, porque desaprovecharían economías de escala.



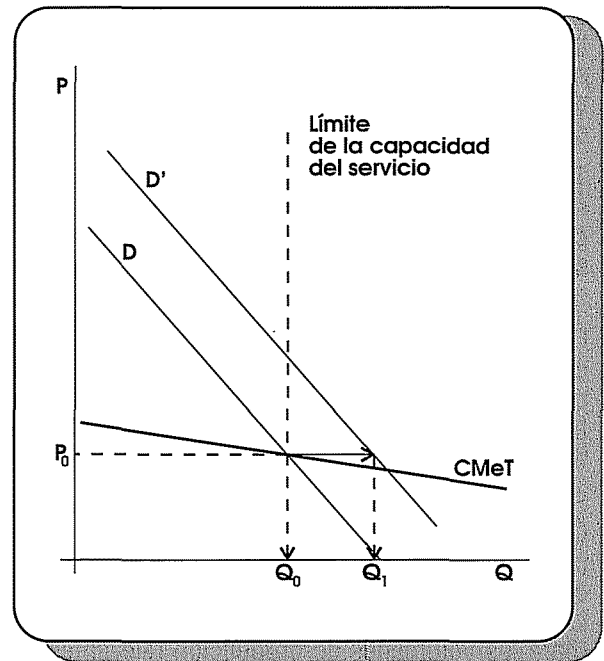
GRAFICA III
DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS



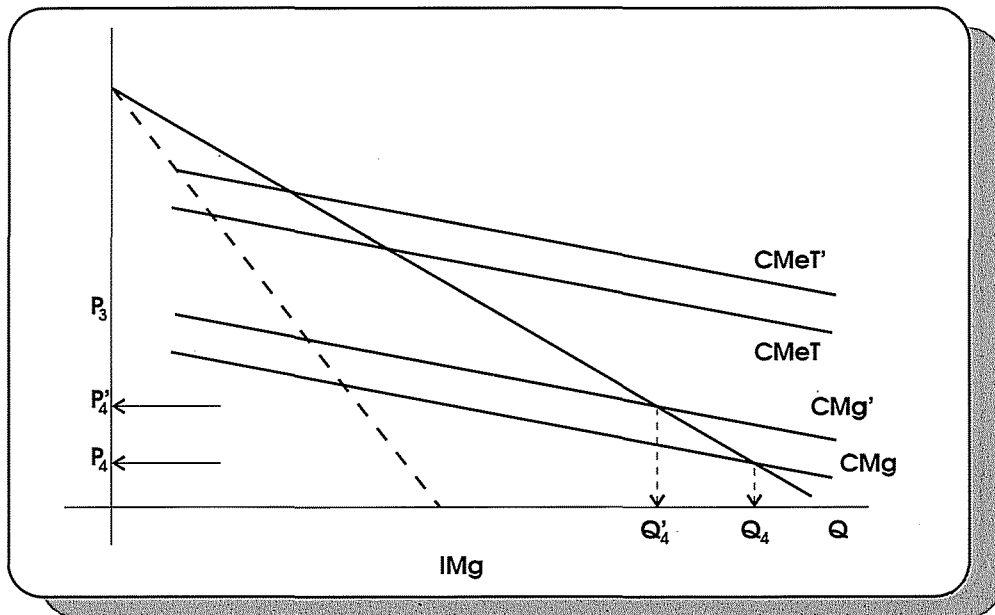
GRAFICA IV
DESEMPEÑO BAJO MONOPOLIO NATURAL

En los monopolios naturales el precio puede disminuir a medida que se incrementa el nivel de producción, como consecuencia de la existencia de rendimientos crecientes a escala.

La mayoría de las situaciones de este tipo se presentan en los servicios tales como la generación de energía eléctrica, las redes de conducción de gas y agua, las compañías de teléfonos. En casi todos los países estas actividades, consideradas como servicios públicos están sujetas a control estatal (o bien, a provisión directa por el Estado). Estos controles por los poderes públicos, se hallan plenamente justificados por las pérdidas de bienestar que se generan cuando los precios y cantidades se fijan con criterios monopolistas, junto a la circunstancia de que, incluso a largo plazo, las fuerzas de mercado son incapaces de eliminar la "explotación" monopolística (aún en el plano del mismísimo análisis teórico). La regulación (o tarificación), por practicidad, se basa esencialmente en la fijación de precios según la regla del coste medio, que si bien genera algunas pérdidas de bienestar (definidas en el sentido paretiano), puede mejorar la situación con respecto al equilibrio del monopolio puro¹



GRAFICA V
OPERACION CON CAPACIDAD LIMITE



GRAFICA VI
"LA INEFICIENCIA DE LEIBENSTEIN"

Para una mayor clarificación, pasemos a trabajar esta situación gráficamente. Con mercados de factores competitivos y empresas que operen en condiciones competitivas, se alcanzará un óptimo en el sentido de Pareto cuando el precio se iguale al coste marginal.

Si analizamos la gráfica IV se observa que con rendimientos crecientes a escala el Coste medio total es una función decreciente del nivel de producción; y el Costo Marginal es siempre inferior a él. Bajo esta situación de monopolio natural pueden operar varias políticas de fijación de precios.

La situación de equilibrio para un monopolista privado (sin regulación) sería seleccionar la combinación (p, q_1) que satisface la condición de marginalidad $IMg = CMg$. Pero en este punto no se alcanza el óptimo paretiano pues el precio resulta mayor que el costo marginal (explotación monopolista).

La existencia de este costo social del monopolio obliga al Estado a intervenir, regulando o proviendo directamente el bien (o servicio). Esta provisión, por las EP, nos lleva al dilema del nivel de precios a seleccionar. Si se opta por alcanzar la optimalidad paretiana se fijará una combinación $A(P_4, Q_4)$, ...pero se presenta el inconveniente de una pérdida (FA) (diferencia entre el CM_eT y P_4). Esta diferencia entre costo total y precio exige un subsidio estatal.

Otra alternativa consistiría en definir un precio que cubriera los costes totales (P_2), contrayendo el volumen negociado a Q_2 . Esta combinación evita la presencia del subsidio: los propios usuarios cubren los costos de sus consumos.

Sin embargo, la opción anterior puede no resultar la buscada por la sociedad, que intenta aumentar la provisión, dando lugar a una cuarta alternativa: cubrir los costos medios variables, dejando que el subsidio estatal financie los costos fijos (en gran proporción costos de instalaciones). En este caso, el precio sería P_3 con Q_3 , y una pérdida (HB). Debemos suponer que (HB) es la inversión bruta necesaria para mantener el nivel de eficiencia. En el caso concreto de nuestras EP, a menudo la alternativa ha sido cubrir los costos variables (total o parcialmente) con precios políticos; pero por problemas presupuestarios (o de planificación) retacear las transferencias hasta la cobertura de los costos medios. Esta deficiencia ha deteriorado, con los años, el stock de capital; y con ello la capacidad de prestación del servicio.

Dos hechos agravan estas circunstancias:

- a) el aumento de la población que, por lógica, conlleva -ceteris paribus- un desplazamiento de la demanda
- b) la presencia de una ineficiencia X

Les trataremos, por simplicidad, separadamente. En la gráfica V representamos un aumento de la demanda. Si en tal circunstancia el Estado continúa con el mismo nivel de precio, p. ej. P_0 , se dará un exceso de demanda (Q_0, Q_1), que originará las clásicas "esperas en fila" (v.gr. carencia de tono para el discado). Pero, al mismo tiempo, se ve impedido a ampliar el nivel de servicio por dificultades de capacidad instalada.

Adicionalmente, se incorpora la existencia de deficiencias de productividad o de minimización de costos. Esto conlleva a que cada nivel de producción se obtenga a un costo mayor que el nivel mínimo posible (como supone la teoría convencional). Tal situación puede representarse por un desplazamiento de las curvas de costos hacia arriba (gráfica VI), determinándose precios para cada una de las alternativas análogas a las analizadas en las líneas anteriores.

Esta situación, en la cual se supone que la minimización de costos es la excepción antes que la regla, es lo que se denomina **la ineficiencia X** (desarrollada por Harvey Leibenstein); y que emerge como consecuencia de la carencia de un entorno económico estimulante. Esta carencia nace de la presencia de un marco de protección tal (o de anulación de la competencia) que elimina la necesidad de un "esfuerzo de calidad" (es decir, de minimización de costos).

Esta "calidad de esfuerzo" depende, como lo señala la Teoría de la Eficiencia X, del sistema motivacional (el entorno protegido no "obliga", creándose, de tal modo, "áreas inertes"). Se niega, o retacea, la innovación tecnológica por restricciones presupuestarias y no se planifica con diligencia, consecuencias ambas, de esa falta de "presión externa a la empresa".

Se debe señalar que tales circunstancias adversas a la eficiencia no se dan por ser una empresa pública. En las empresas de propiedad privada la eficiencia X (o la convencional) no necesariamente está presente. Es un problema de contexto, y de ningún modo de titularidad.

VI.1- EFICIENCIA Y EQUIDAD: las dos metas

Es aceptado el hecho de que moderadas pérdidas de eficiencia es un costo que la sociedad soporta en busca de una mayor equidad. Esta pérdida de eficiencia se produce por carencia de incentivos suficientes y de "señales" correctas. En sí misma la igualdad no tiene por qué implicar una menor eficiencia; sin embargo, así acontece en la operatoria de una economía de mercado... ! La explicación es preciso buscarla no en el subsistema económico sino en el subsistema cultural: en el móvil psicológico dominante que anima a los agentes de producción.

El Estado interviene en el sistema económico por múltiples causas, pero **con DOS fines básicos**: mejorar la **eficiencia** y aumentar la **equidad**.

En el segundo caso (y a partir de las ideas keynesianas) utiliza los instrumentos de política fiscal (tributos y gasto público). **En el primero**, por ejemplo, intenta crear condiciones favorables tales como la competencia (evitando el excesivo peso de cualquier sujeto económico).

Si la igualdad y la eficiencia son valoradas y ninguna tiene prioridad absoluta, deberán aceptarse transacciones en los puntos en que ambas entren en conflicto. Empero, el sacrificio de una de las dos sólo puede justificarse como medio necesario para obtener más de la otra.

Cualquiera que haya transitado por el más elemental de los cursos de economía puede referir la regla formal: fomentar la equidad hasta el punto de que los beneficios adicionales que ello reporte lleguen a equipararse con los costos adicionales de una mayor ineficiencia. Esta es una regla que ayuda a comprender, ...y muy fácil de citar. Pero en la práctica cotidiana las consecuencias de las medidas de redistribución y de asignación de recursos, tanto para la igualdad como para la eficiencia, son inciertas y discutibles. Es decir que aquellos que adoptan las decisiones no tienen, en el mundo real, oportunidad para discernir claramente las prioridades entre ambas metas.

Adicionalmente, en nuestro país, **la norma de asignación de instrumental** (citada en este acápite, líneas más arriba) se ha transgredido de continuo. Así, además de las intervenciones con fines redistributivos, vía política fiscal, también se ha brindado redistribución (al menos se ha pretendido hacerlo) **por medio de la producción directa** (es decir, por las Empresas Públicas).

VI.2- Redistribución... pero regresiva

A partir de la proposición de que los usuarios no pueden financiar los costos **se definen precios políticos**, independientes de aquellos. De este modo las empresas estatales cumplen funciones de redistribución del ingreso al cargar los costos operativos no al usuario directo sino al Tesoro, y, por ende, a los contribuyentes.

Analicemos si este traspaso de gastos, hoy por hoy, resulta, como se pretende, provechoso para una mayor equidad. Los déficit de las empresas estatales son cubiertos con fondos que provienen, en definitiva, de dos "canales", ambos de la misma vía (la tributaria): i) **impuestos ingresables**; ii) **emisión** (que permite recaudar el impuesto inflacionario, altamente regresivo).

Si recordamos que en la estructura tributaria argentina más del 80% de lo recaudado proviene de impuestos indirectos, que sólo gravan de manera lejana la capacidad contributiva (y, por lo tanto, también resultan regresivos), podemos concluir sin temor a errar que **mientras rija el actual sistema tributario** la cobertura de los déficit de las empresas estatales **será fuertemente contrario a una búsqueda acertada de la equidad**, sea cual sea la modalidad a la cual, por vía del Tesoro, se recurra (tributo o emisión).

Por otra parte, y como política coyuntural antiinflacionaria (v.gr. 1975, 79, 82 y 86), se han retrasado las tarifas en términos reales, aumentando con ello los déficit y provocando caídas en los retornos, lo que resintió los volúmenes de inversión y las consiguientes mermas en la prestación de los servicios. Deterioro éste que ha acentuado la regresividad, pues los menos pudientes son aquellos que menores posibilidades tienen de sustituir el mal servicio. Esto es patente en el caso del transporte: por ejemplo, entre quienes perciben bajos ingresos no es fácil suplir con automóvil propio el pésimo servicio ferroviario del conurbano del Gran Buenos Aires.

Por ende, en las actuales condiciones, es de nuestra opinión que: i) no se cumple la función primera de proveer los servicios en extensión y nivel de calidad adecuados a las exigencias sociales y económicas de hoy; ii) además, de acuerdo a lo explicado, no se verifica la procurada meta redistributiva, sino que, más bien por el contrario, la operatoria seguida para cubrir los costos en exceso de los ingresos (financiamiento por el Tesoro) conspira contra una buena redistribución.

VII

La privatización como recurso

En vista de las dificultades coyunturales que hoy conciernen a las EP, nacionales y provinciales; y, considerando, los argumentos desarrollados en el acápite reservado al tratamiento de los monopolios naturales (V.2), puede considerarse a la privatización como un recurso conveniente.

El concepto privatización tiene dos acepciones. Un **sentido restringido** que incluye solamente la venta de los activos estatales a manos privados; y, **un sentido lato** que engloba a la acepción anterior y además incluye como privatización al mero traspaso de la gestión gerencial, tanto como a la contratación con empresas privadas de actividades que otrora cumplía el Estado (v.gr. la llamada "hotelería - clínica" en los hospitales públicos de Capital Federal; o la administración de las cárceles en E.E.U.U.).

Luego de la ola de nacionalizaciones desde 1930 hasta los años 70, la moda se ha revertido. Hoy se observa a la desestatización de los activos (o meramente de la prestación del servicio) como una vía de impulsar una nueva división del trabajo entre los sectores público y privado. Nueva división ésta que se entiende hoy, a la luz de la corriente principal de la teoría así como de la evidencia empírica, contribuiría a una mayor eficiencia y en consecuencia a un mayor crecimiento (que, convenientemente conducido, concluiría en desarrollo).

VII.1- Características particulares de las Empresas Públicas

Cuando se habla de eficiencia se piensa en términos de bienestar (y del "interés general"). Lo que se pretende, entonces, es maximizar el bienestar general, sujeto a una función de bienestar social²

Esta "función", definida por alguna decisión política, siempre existe (aunque no cumpla los requisitos de la teoría) al menos como una enunciación de objetivos de política. Los cuales se trasladan, por algún mecanismo, a la EP.

Allí aparece la complicación que nace de la particular característica de la EP; y que se vincula al virtual conflicto generado entre los objetivos de quienes implementan las metas de política (agentes) y quienes las definen (principales).

Dentro de las EP existen **relaciones de agencia de índole formal** (que parte de los ciudadanos, y a través de los representantes políticos, llega a los funcionarios y culmina en los empleados públicos) **e informal** (que vincula, en nuestra singular realidad institucional, los contratistas del Estado y los sindicatos de los trabajadores -como principales- con la propia gerencia de la EP -como agente). Sabemos que **cada uno de los sujetos económicos operantes tiene sus propios objetivos**, que no necesariamente concuerdan con lo definido en aquella función objetivo social. (Piffano, 90)

Si esto es cierto en cualquier empresa, en el caso de las EP, al carecerse de sistema de control indirecto de un mercado competitivo (o potencialmente desafiante), y de la posibilidad real de contralor por los "principales" originales (los usuarios - contribuyentes), la situación es mucho más grave; y los conflictos de objetivos se agudizan.

El desdibujamiento del "principal", en las EP, da lugar a un incremento del poder de los agentes, que operan, entonces, en búsqueda franca de sus propios fines, seguros de no soportar los costos por tal accionar.

Incluso J. Llach apunta a que si seguimos la definición de empresa que aporta la Nueva Economía Institucional (existe una empresa en tanto haya algún método de centralizar y hacer explícito el reclamo residual), para las EP, en Argentina, **no habría empresa en sentido estricto**; o, por lo menos, no habría propietarios. Con todas las dificultades que ello entraña.

2.- La Función de Bienestar Social no es sino una regla para ordenar estados sociales alternativos. Se le suele exigir TRES clases de condiciones: lógicas (p. ej. orden estricto, dominio no restringido), económicas y político

- institucionales. Existen dudas acerca de la posibilidad de construir funciones de Bienestar Social que cumplan esas exigencias. El cuestionamiento más conocido es el llamado Teorema de la Imposibilidad de Arrow.

Podemos reseñar los rasgos de la EP argentina reiterando, por un lado, **las múltiples relaciones de agencia** que se desarrollan en su accionar; y destacando, por otro lado, que las cuestiones de estricta política partidista (v.gr. incorporación de empleados innecesarios o poco calificados, tarifas políticas, funcionarios incapaces, etc.) han interferido (e interfieren) con frecuencia sus operaciones; así como que los administradores carecen de incentivos suficientes para la búsqueda del bien común (están mal pagos y la supervisión es inadecuada). Además, los sindicatos de trabajadores son inusitadamente poderosos y presionan como "buscadores de rentas", habiendo logrado durante extensos períodos históricos una redistribución del "fondo de salarios" en su favor (un buen ejemplo de esto es el Sindicato de Luz y Fuerza, que en Córdoba agremia a los trabajadores de EPEC).

Todas las interferencias han menguado la eficiencia (y la misma eficacia) en las EP, sin que se haya cumplido acabadamente una función distributiva en medida tal que lo justificara. Salvo quizás, con la sola excepción de jugar en algunos casos como una válvula de escape (imperfecta) para el desempleo, evitando una profundización del sector informal urbano propiamente dicho (Sánchez, Rev. Ec. 25, 1976).

VII.2- Argumentos generales para la privatización

Los puntos discutibles alrededor de la privatización casi siempre se engloban en: a) económicos; b) financieros; c) Políticos.

Las facetas específicamente económicas las pospondremos al próximo acápite. Por su parte, los argumentos financieros que suelen esgrimirse en función de la privatización, nos hablan de aspectos presupuestarios, reducción del gasto público y del déficit fiscal.

Este punto no es negligible en el caso de Argentina, pues las EP han contribuido, con su participación en el déficit fiscal, a la inflación, y a la tendencia crónica al descenso del tipo de cambio (Llach, Nov. Ec. 27, pág. 18); y con ello a la "quiebra" del Estado, al agio institucional y a la desconstrucción. Con todo lo que ello implica (Llach, Reconstrucción o estancamiento, pág. 97/107).

En el ángulo político, a su vez, las principales cuestiones se vinculan al temor de los empleados de las empresas en discusión a la pérdida de su puesto de trabajo. También se encuentran duras resistencias en el nivel de jefaturas, que con alta probabilidad sufrirán recambios.

Estos puntos suelen despertar una cierta sensibilidad en la opinión pública. La cual, como toda sensibilidad, carece de mucho sustrato técnico-racional. También, llama a los sentimientos del público, el **debate sobre la nacionalidad** del futuro tenedor del activo a transferir. Todos estos aspectos, aunque de menor relevancia técnica, y diluibles a largo plazo, deben ser considerados para evaluar, en definitiva, cuales son los objetivos que la comunidad pretende alcanzar.

VII.3- Argumentos económicos que sustentan la privatización

El fondo de la cuestión económica (¡no financiera!) es el grado de eficiencia que se desprende de **las diferentes estructuras de incentivos presentes en empresas bajo manejo estatal o bajo manejo privado.**

La discusión puede fundarse en argumentos empíricos o de análisis deductivo. A su vez, el trabajo empírico puede apuntar a casos generales, que muestren el comportamiento común y extendido de las EP; o enfocar un caso particular y contingente. Por razones que más adelante explicaremos (Acápite XIV), la alternativa empírica nos parece poco relevante por su contingencia, entendiéndose que **el verdadero debate apunta a la esencia de esos entes.** La cual se vislumbra más acabadamente en el desbroce teórico.

Sin embargo, los datos empíricos, cuando más globales y extendidos, nos señalan tendencias, propensiones en resultados y comportamientos. En este sentido Petrei & Delfino (1984) realizan un acabado trabajo comparativo entre empresas públicas y privadas. Observándose una gestión económica mucho menos favorable para las EP (Cuadro IV). Si admitiéramos que los costos utilizados reflejan los costos de oportunidad, deberíamos concluir que en los años de análisis los proyectos "Empresas Públicas" fueron menos favorables para el bienestar que los proyectos "Empresas Privadas".³

CUADRO IV
PRINCIPALES INDICADORES DE LA RENTABILIDAD (promedios simples)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
a) Empresas públicas. Estados de resultados corregidos por transferencias del gobierno.						
1. Marg bruto de ventas	0,15 (0,44)	0,24 (0,24)	0,12 (0,25)	0,08 (0,39)	0,05 (0,38)	-0,30 (0,81)
2. Rentab. Económica	0,01 (0,17)	0,07 (0,19)	-0,01 (0,10)	-0,03 (0,17)	-0,01 (0,08)	-0,04 (0,09)
3. Rentabilidad neta.	-0,02 (0,46)	-0,01 (0,38)	-0,28 (0,58)	-0,09 (0,39)	-0,36 (0,65)	-1,56 (2,42)
4. Efectos netos financ.	0,09 (0,12)	0,14 (0,21)	0,17 (0,22)	0,11 (0,15)	0,30 (0,43)	0,34 (0,49)
5. Rentabilidad total	0,02 (0,65)	0,03 (0,61)	-0,33 (0,66)	-0,25 (0,64)	-0,16 (0,39)	-0,26 (0,34)
b) 50 empresas privadas.						
1. Marg bruto de ventas	0,34 (0,13)	0,35 (0,13)	0,32 (0,15)	0,32 (0,16)	0,33 (0,18)	0,35 (0,20)
2. Rentab. Económica	0,23 (0,14)	0,22 (0,14)	0,20 (0,12)	0,16 (0,12)	0,20 (0,16)	0,28 (0,21)
3. Rentabilidad Neta	0,06 (0,09)	0,05 (0,09)	0,05 (0,07)	0,04 (0,10)	-0,03 (0,21)	0,09 (0,22)
4. Efectos netos financ.	0,29 (0,19)	0,30 (0,17)	0,19 (0,16)	0,17 (0,19)	0,33 (0,26)	0,25 (0,33)
5. Rentabilidad total	0,11 (0,21)	0,12 (0,24)	0,15 (0,20)	0,13 (0,19)	-0,03 (0,36)	0,16 (0,41)

FUENTE: Petrei & Delfino, Estudios 32, pág. 171 (IEERAL, 1984)

3.- Estamos suponiendo que un proyecto con valor positivo implica una mejor asignación de recursos que un proyecto con valor neto negativo. El Cuadro IV no sería sino una EVALUACION por el método de los índices de rentabilidad (cfr. "Análisis de las Inversiones", CECYT, 1976)

Pasemos ahora a debatir la esencia, el sustrato estable de las EP, por vía del análisis teórico. La empresa es un método alternativo de organización económica, caracterizado por suplantarse las transacciones del mercado por decisiones administrativas.

Estas decisiones administrativas **responderán según las diferentes estructuras de derechos de propiedad existentes en la empresa, y que generarán diferentes incentivos.** En consecuencia, provocarán disímiles impactos en la eficiencia de la unidad productiva.

Adam Smith, en la "Riqueza de las Naciones", señalaba que la gente es más pródiga con el patrimonio de los demás que con su propio patrimonio. Pensaba que la administración de la cosa comunitaria era dispendiosa pues los sujetos no tenían un interés directo, inmediato (y apropiable) sobre los efectos de sus acciones. Se basó en estos argumentos para sostener la conveniencia de privatizar las tierras públicas. Argüía que la productividad de las tierras privadas era cuatro veces superior al de sus homólogas públicas. Tal diferencia la atribuía a que los propietarios privados tenían más incentivos que un lejano soberano para acrecentar el valor de las tierras, con el esfuerzo vigilante de las actividades, eliminando el despilfarro e impulsando el emprendimiento innovador.

Hace 200 años, Smith destacó que **los derechos de propiedad no eran neutrales, desde el momento que definían distintas conductas** en las empresas públicas y en las empresas privadas. Esto, obvio es, afectaría los rendimientos finales del esfuerzo aplicado.

El tema, nada nuevo como se ve, es muy debatido por autores que nos son contemporáneos [Alchian & Demsetz (1972), Alchian & Woodward (1988), Demsetz & Lehn (1985), Williamson (1985), Berle & Means (1932); y, entre los autores nacionales Gerchunoff, Guadagni, Artana, Soto, etc.]. Puede decirse que existe un acuerdo generalizado en que una economía competitiva, si las empresas maximizan beneficios, aseguraría la eficiencia, puesto que la búsqueda de la máxima ganancia lleva a minimizar costes. Sin embargo, esta idea propia del siglo XIX, cuando propietario y empresario estaban confundidos en la misma persona, se halla matizada por la actual separación entre propiedad y dirección (problema que fuera introducido al debate académico por Berle & Means, en 1932).

Esta separación entre control directivo y propietarios **puede llevar a una divergencia de intereses**, que no necesariamente conduzca a maximizar beneficios (y, en su lógica búsqueda, alcanzar la eficiencia).

El grado de divergencia dependerá de la mayor o menor discrecionalidad que tengan los agentes, que a su vez es función del grado de control real que puedan ejercer los propietarios sobre la gestión.

En lo que hace al caso de las empresas privadas, el tema es hoy extensamente debatido en la literatura; y, si allí el divorcio de roles genera ineficiencias, en ocasión de las EP la situación se agrava. Aunque con confusiones, "el principal" inmediato resulta el Estado; si bien los propietarios últimos son los ciudadanos - contribuyentes.

Estos "auténticos dueños" tiene una remota vinculación con sus mandantes (funcionarios y empleados) en la EP, a través de una cadena de relaciones de agencia: ciudadanos - representantes políticos - áreas ejecutivas del poder político (ministerios, secretarías, subsecretarías) - nivel de alta dirección de EP - nivel gerencial de EP - empleados ejecutores.

Estos ciudadanos - propietarios tienen escasos incentivos para controlar a los agentes actuantes en las EP (menos aún que los pequeños accionistas de una gran multinacional). Los distantes beneficios que se obtendrían, a través de mejoras en la eficiencia, se diluirían en cientos de miles de contribuyentes. Por ende, el beneficio neto que alcanzaría quien hubiese aplicado su esfuerzo, en aquel control del cual hablamos, resultaría negativo. Lo que lleva, por tanto, a que el individuo contribuyente, actuando racionalmente, no aplique su esfuerzo a tan negativo seguimiento.

Como consecuencia del desvío en la búsqueda del bienestar general (reemplazada por la prosecución del propio interés, que puede ser el mero ocio) el funcionario (o empleado), soporta un costo bajísimo o nulo.

Además la carencia general de competencia, en virtud de leyes protectoras; y la imposibilidad cierta de quiebra por cesación de pagos, alejan sustancialmente a las EP de un accionar óptimo. Sin el control directo de los propietarios ni indirecto del mercado, la conducta de la EP difícilmente pueda ser socialmente eficiente.

La privatización hace presumir una mejoría en la situación, pues aumentaría -al menos- la eficiencia X^4 ; y, de establecerse una regulación acertada y operativa, también se perfeccionaría la eficiencia asignativa.⁵

La condición de propiedad privada eliminará aquella disolución de las relaciones de agencia, propia de las EP (ver Acápite VIII.1). **La definición de nuevas relaciones contractuales conducirá**, como dijimos a una mejora presunta en el nivel productivo, que operaría:

- a) **reduciendo costos de aprovisionamiento** al negociarse bajo otros "incentivos" con los proveedores (hoy, contratistas del estado).
- b) **reducción de costos por mayor productividad laboral** (mejoraría la "eficiencia del salario", en el vocabulario de Kaldor).

La empresa privada estaría en mejores condiciones de enfrentar, en la nueva relación de agencia a ambas corporaciones: de proveedores y trabajadores. En algún momento, no lejano, el enorme peso político de la corporación sindical hacía dudar de tal posibilidad.

Por otra parte, la negociación de acciones, día a día, operaría en el recinto bursátil como Juez de última instancia en reforzar los incentivos creados por la propiedad privada. A diferencia de la EP, que al ser de todos resulta de nadie, **la empresa privada permitiría a los accionistas mayoritarios un control diligente** que redundaría en la capitalización del valor presente de futuras eficiencias.

4.- Hay quienes argumentan que la ineficiencia X no es sino la manifestación de que existen "bienes" que compiten con los bienes destinados al mercado. Por ejemplo, tal vez lo que pretenda la comunidad no sea maximizar el beneficio sino un vector que incluya otros elementos, además del bien que se comercia en ese mercado (Cfr. Fernández de Castro & Tugores Ques, *Fund. de Microeconomía*, Madrid 88, pág. 121).

5.- Es necesario recordar que una empresa monopólica, maximizadora de beneficios, logra eficiencia en cuanto a "eficiencia X " (se ubica sobre la frontera de posibilidades); aunque resulte Pareto -ineficiente (al asignar a este bien menos recursos de lo requerido socialmente).

La privatización, además, quitaría a las EP la omnipresente ingerencia política que ha llevado a "consumir" el capital invertido, a través de la distribución de lo que podemos llamar una "renta espuria"⁶ (que en definitiva, consistió en tarifar los servicios -al menos los nacionales- por debajo del coste marginal de largo plazo.). Tal política, consistente en consumirse el capital, fue muy utilizada en la década del '80. Lo cual se aprecia en el deterioro indudable en que se halla el Capital Social Básico.

Otra ventaja de la empresa privada regulada sobre la propiedad estatal es la **mayor flexibilidad**, tanto en calidad como en permanencia de la franquicia. Los cambios tecnológicos, y los propios vaivenes del mercado, aconsejan corta duración de los contratos de concesión. Esta recomendación es inaplicable en caso de una empresa pública, habida cuenta que, de hecho, su concesión es implícitamente indefinida (Llach, 1991).

Finalmente, queremos reiterarnos en **la importancia que asiste a la menor discrecionalidad de los directivos en la empresa privada**, al encontrarse limitada por la posibilidad de transferencia de las acciones. Lo que permite a los "principales" descontentos deshacerse de la propiedad. De generalizarse estos traspasos accionarios, peligran los puestos de trabajo de la dirección. Por tanto, los directivos estarán obligados a obtener -como mínimo- una tasa de beneficio similar a la que se obtenga en el mercado, bajo idéntico riesgo. Por tal motivo, en las empresas desestatizadas el grado de discrecionalidad disminuye al estar presente: a) por un lado, **la capitalización de las rentas futuras en el precio de las acciones** (que pueden ser cedidas generando inestabilidad en los puestos de trabajo); b) **la burocracia de la empresa privada**, a diferencia de aquella de la EP, **recibe los beneficios de su buena gestión** de modo directo, porque su sueldo depende de los resultados obtenidos.

6.- El problema de la Cultura de Renta es tratado en Ikonicoff (89). Aquí, hemos extendido el concepto a un aspecto no tocado por Ikonicoff.

Bajo el criterio supuesto de racionalidad selectiva, el agente operará más diligentemente en una empresa privatizada, buscando su propio bienestar que, como creemos haber argumentado, es más compatible con el bienestar general (en lo que aquí nos preocupa, asignación eficiente de recursos y eficiencia X) que bajo el régimen de propiedad pública. En consecuencia, todo hace conjeturar que las firmas privadas tenderán a ser más eficientes que las EP.

VII.4- Reseña de los conceptos sobre privatización

Los argumentos favorables a la privatización pueden, entonces, resumirse del siguiente modo:

- 1) Se reducirán los gastos públicos (al no ser necesario a la Tesorería acudir a cubrir el déficit) y, en consecuencia, disminuirán la presión tributaria y/o las necesidades de endeudamiento público.
- 2) Se generarán ingresos públicos, en los años de la venta de los activos; o periódicamente, en caso de percibirse un canon por ceder la explotación de los activos.
- 3) En caso de realizarse una privatización siguiendo el criterio de una venta masiva de acciones, se promovería lo que se ha dado en llamar el capitalismo popular, comprometiendo al pequeño inversor con la marcha del sector real de la economía. Así aconteció en Gran Bretaña, donde a fines de 1989, el 20% de la población era accionista de empresas privatizadas.
- 4) Se aliviarían las presiones inflacionistas, propias de la presencia del déficit fiscal; y, con ello, se colaborará en la política estabilizadora.
- 5) Mejorará por vía de la nueva estructura de incentivos el rendimiento de los capitales afectados, y los servicios resultantes; en una palabra mejorará la eficiencia global del sistema, aproximándonos a la frontera de producción.

VIII

Condiciones para una privatización eficaz

Hemos presentado a lo largo del Acápite VIII las ventajas de la privatización. Pero para que la mejora en el bienestar, que todo hace presumir que alcanzará el sistema económico, se concrete; y, a su vez, se distribuya en los usuarios y contribuyentes, es necesario que la privatización se encuadre en un determinado marco.

Difícil es formular precisiones acerca de la secuencia adecuada de medidas de política, pero **es probable que los esfuerzos de desestatización tropiecen con dificultades**, y no produzcan los esperados beneficios **si no van precedidos de políticas adecuadas** macroeconómicas y sectoriales.

Es esencial asegurarse que el proceso de privatización se inicie y desarrolle en un marco económico (en el nivel macro y sectorial) que permita un acceso a la competencia (en la medida de lo posible) que conduzca a una producción eficiente y mayores posibilidades de crecimiento (Berg & Shirley, 1987).

No son buenas las perspectivas de éxito en una privatización que se encare en una economía caracterizada por un alto nivel de inflación y una elevada incertidumbre. Las razones que llevarían posiblemente al fracaso son las mismas que hacen que la inversión del sector privado tienda a estancarse en esas circunstancias: los precios pierden la capacidad para transmitir señales que permitan asignar eficientemente los recursos (Nankani, H.; 1988).

Como bien conocemos los argentinos, el predominio de los precios políticos ha desembocado en fuertes distorsiones de los precios relativos a las EP. Por tanto, también es necesario **una corrección previa de las tarifas**. De lo contrario, es posible que no resulte rentable operar privadamente estos entes, dado que el bajo nivel de precios (recibido por el oferente) suele no cubrir los costos de provisión. Estas correcciones deben acompañarse de una reforma tributaria que permita aliviar la presión fiscal sobre las tarifas, **permitiendo al mismo tiempo un mayor precio para el oferente sin un aumento sustancial para el usuario** (Wylsteke, Ch., 1988) (Gerchunoff & Visintini, 1991).

Además resulta imprescindible la adopción de medidas sectoriales que permitan crear y profundizar a largo plazo la competencia en el mercado a privatizar, al mismo tiempo que asegurar la posibilidad cierta de bancarrota a la empresa privatizada (sin asistirle con los clásicos salvatajes estatales). Estas medidas sectoriales apuntan a crear un entorno que permita alcanzar los beneficios anunciados de la privatización.

Una experiencia frustrada por defectos en el entorno de partida fue la temprana tentativa chilena de los años '70. Llevada a cabo en un período de inestabilidad macro, luego, cuando se alcanzó la estabilización y la desregulación de la economía así como la apertura comercial, muchas de las empresas privatizadas quebraron, pues no podían sobrevivir en el entorno competitivo. Quizá porque deberían haberse liquidado directamente. Pero esto, bajo "precios falsos", no resultaba obvio. El resultado fue el fracaso de aquel primer ensayo (Nankani, H.; 1988).

En definitiva, un equilibrio fiscal que permita una creíble y duradera reducción en la tasa de inflación, a la vez que políticas sectoriales acompañantes, son necesarias para iniciar una privatización exitosa (Gerchunoff & Visintini).⁷

Los aspectos relacionados con las reglamentaciones y la competencia revisten suma importancia. **Debe contarse con resortes regulatorios** a fin de evitar que las empresas privatizadas exploten una posición monopolista. Con el objeto, entonces, de que se materialicen en materia de eficiencia "las promesas" de la privatización, es preciso asegurar que estos mercados estén abiertos a la competencia (al menos como mercados desafiables).

Además para asegurar, como dijimos, que las mejoras en bienestar sean compartidas por los usuarios, deberá definirse con claridad una acertada intervención gubernamental, (en especial en caso de monopolios naturales), así en fijación de precios como en el nivel de calidad del servicio. No

es fácil este punto, pues las condiciones de la privatización deben resultar atractivas para los inversores privados, al mismo tiempo que beneficiosos para el interés público. (Vuylsteke & Nankani)

La privatización, a priori, resulta -desde el ángulo económico y con las salvedades que hemos puntualizado- socialmente conveniente. Sin embargo, **la sociedad puede querer "equivocarse" libremente.** Eso también hace a su bienestar.

Karl Mannheim en su Sociología del conocimiento nos dice que "el hombre es ciudadano de varios mundos al mismo tiempo". Con lo cual significa que es solicitado a la vez por varias versiones competitivas de la realidad. No habría una sino múltiples verdades. Para lo que nos interesa, puede decirse que existe una verdad tecnocrática (económica) y una verdad política (provista de buenas intenciones, pero sin instrumentos técnicos para alcanzar objetivos).

Es impropio, en las actuales condiciones de cultura política (un sustrato de la "legale Herrschaft", en las palabras de Max Weber), sostener el predominio de la versión tecnocrática de la verdad, que suele concluir, como reacción, en una explosión populista. No es fácil la opción (Huntington & Nelson, 76). Cuenta Platón en el Gorgias que ante el pueblo, reunido en el ágora, discuten acerca del tratamiento que se ha de dar a un enfermo (para nosotros, el sistema económico) **un médico**, (un economista) excelente en su propio arte que carece del don de la oratoria, y que recomienda una cura basada en una repugnante medicina; y **un gran orador** sin conocimientos de medicina; que diagnosticando buena salud en el paciente, asevera que pueden continuar los "excesos". ¿A quien seguirá el pueblo? Al orador, al especialista en convencerlo. El enfermo, por ello, morirá... pero feliz!!

Con esta última frase estamos significando que la comunidad integra sus preferencias no solo con variables económicas, y que incluso si nos ubicáramos sobre la frontera de producción podemos encontrarnos en un nivel de bienestar inferior que en un punto interior (y, por tanto ineficiente, aun-

7.- Es preciso obrar con prudencia pues una incorrecta privatización, sea en oportunidad o en condiciones, puede afectar desfavorablemente la opinión de la sociedad sobre la alternativa "privatización" (Llach, 91).

que sobre una curva de indiferencia social más externa). No todo óptimo de Pareto -bien lo sabemos- es un óptimo social.⁸

Por tanto, **debe responderse política y económicamente a las preferencias vigentes** (aunque choque nuestra racionalidad de largo plazo con unas preferencias miopes). Es preciso, entonces, antes de cualquier intento privatizador, crear consenso respecto de las políticas que se estimen técnicamente pertinentes. De lo contrario, tal vez se asignen eficientemente los recursos, pero no se maximizará el bienestar social. **En una sociedad democrática** como, aduce y pretende ser, Argentina, **la búsqueda del bien común debe ser consensuada**.

IX

Opciones de privatización

Hemos señalado las ventajas que de acuerdo a la literatura, y a entender de este autor, lleva en sí la privatización (Acap. VIII). También se han presentado las propiedades del entorno que favorecen el éxito de la privatización (equilibrio fiscal, estabilidad, desregulación macroeconómica y apertura comercial, así como consenso social).

Las condiciones enumeradas parecen hallarse presentes, o suficientemente encaminadas, para pensar seriamente que una privatización en Córdoba de sus dos empresas provinciales EPEC y EPOS, culminaría con los beneficios sociales que la teoría presume.

En este aspecto puede decirse que hay dos grandes maneras de operar: a) **ordenada** (cuando es posible lograr por los activos a traspasar un precio conveniente, y pueden, a su vez, establecerse condiciones de regulación en precio y calidad favorables al interés público, y limitantes del poder de monopolio); b) **obligada** (cuando las circunstancias empujan perentoriamente a la venta, por deterioro incluso de la eficacia de la EP -incapaci-

dad de cumplir el servicio-, en cuyo caso se busca a quién "regalar" el ente; "mal vendiendo", por estar muy deteriorada su capacidad de generar utilidades y prestar servicio). Las empresas provinciales cordobesas se encuentran hoy con la posibilidad de una privatización "ordenada". **Lo peligroso es que su postergación desemboque en una privatización "obligada"** (con sus defectos y costos sociales).

Decidida la privatización, como táctica conveniente, se presentan una serie de cuestiones que deben resolverse políticamente: ¿a quién vender? ¿a qué precio hacerlo? ¿dónde irán esos ingresos por ventas patrimoniales?; y, en caso de que la venta no fuera total ¿para quién la mayoría: estatal o privada?

La actual coyuntura financiera, signada por el Acuerdo Brady, resulta muy favorable al disminuir el riesgo de país, lo que hace posible colocar a buen precio los activos provinciales. Incluso con exigentes condiciones de regulación con vistas al interés público; por ejemplo, niveles de operatividad en calidad y cantidad.

Diversas son las opciones existentes para una privatización pudiendo citarse (Nankani & Vuylsteke):

- a) **Oferta pública de acciones** (pudiendo implementarse de modo que resulte atractiva para los pequeños inversores, ampliando la base de propiedad, y con ello estimular la ampliación del mercado de capitales).
- b) **Venta privada de acciones** (o venta concentrada): constituye la alternativa más válida si se estima que el mercado de capitales es incapaz de absorber la oferta pública, o si la empresa presenta un desempeño deficiente. Constituyéndose, en este caso, en un medio de "evaluar" a los nuevos propietarios y negociar con ellos las normas de operación (precios, calidad), convenientes socialmente y, a la vez, atractivas para el inversionista privado.
- c) **Privatización de la gestión**, sin traspaso de activos: el método más utilizado es el contrato de arrendamiento. Esta alternativa se emplea a menudo como una primera etapa, menos conflictiva políticamente, camino a la privatización total. Esta alternativa abre la posibilidad de una competencia periódica por el servicio. Sustituyéndose la competencia **EN EL servicio** por la competencia **POR EL servicio**.

8.- Hay que recordar también que el óptimo de Pareto es un criterio que depende de la situación inicial. Si el punto de partida fuera otro, las situaciones catalogadas como óptimos paretianos serían distintas.

- d) **Privatización con "participación social" de la propiedad:** en la cual se asigna una participación accionaria a los empleados de la empresa. Promoviendo de ese modo su cooperación, y, limando asperezas políticas, comprometerlos en la nueva gestión (Llach, 91).
- e) **Privatización regionalizada:** descentralizando las actividades y operaciones de EP mucho mayores.
- f) **Privatización sólo parcial del servicio:** en esta posibilidad una parte del servicio puede quedar en manos estatales y otra parte privatizarse; o bien, **privatizada la totalidad**, un sector (v.gr. generación de electricidad) se concede monopólicamente y otro sector (por ejemplo transmisión de energía) se otorga a varias compañías (o permanece en manos estatales).
- g) **Privatización de ciertos emprendimientos,** adoptándose en ellos la **modalidad de riesgo compartido** entre el sector público y el sector privado. Esta modalidad "Joint Venture", en realidad antigua pues se remonta a la época de los grandes descubrimientos, es muy utilizada en otras latitudes entre compañías privadas con el fin de tornar más competitivo y racional un proyecto dado (Cfr. Harrigan K. R.; "Joint Venture").

Incluso de pretender el fisco maximizar sus ingresos por traspaso de activos, podría recurrirse a la alternativa de oferta pública de acciones con subasta "a la holandesa", en la cual todos pagan el precio de corte (no importando el precio que particularmente ofertaron). Este método, por su propia operatoria, empuja hacia arriba las ofertas y termina maximizando ingresos fiscales. Fue la reciente metodología de colocación de Telefónica y de Telecom (lo que explica su elevado precio de corte).

Las alternativas abiertas a la Administración provincial, cada una de las enumeradas, alguna omitida o una combinatoria conveniente, exige su discusión política.

El contexto "cultural" económico y el grado de "credibilidad" en las autoridades resulta básico. Pues si los inversionistas temen una conducta "explotadora" por el Estado regulador del servicio público (v.gr. deterioro de tarifas reales) o recelan una re - estatización (por giro en el timón político), ofertarán un precio reducido en los activos, pues la sospecha de una futura expropiación (o de un deterioro de los precios) les hará buscar un menor período de recuperación, que incluye el doble juego de: i) menor inversión y ii) mayores tarifas actuales.

X

La privatización como reconversión

La decisión de privatizar implica no solo un cambio de titularidad sino, en especial y sobre todo, un cambio en las reglas del juego, acerca de quién es el principal sujeto inversor y dónde aplicará sus fondos. Esto explica por qué la discusión es más profunda y áspera. Conlleva un cambio en el peso del rol del Estado; y, en último término, de la estructura motivacional predominante en el subsistema económico (Fürstenberg, Cap. II).

En el nuevo modelo, los sujetos privatizados ya no dedican sus esfuerzos a proveer insumos sino que pasan a manejar la gestión de las empresas de servicios públicos; y, también, a adoptar las decisiones de inversión. En un reciente trabajo de FIEL, preparado a sugerencia del vicepresidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Shahid Hussain, se estima que la inversión necesaria para colocar en condiciones la desvenecijada infraestructura de nuestro país alcanza una cifra de 33.000 millones de dólares hasta el año 2000. De los cuales el Estado no estaría en condiciones de aportar más de 8.000, corriendo por cuenta del sector privado el resto del esfuerzo inversor.

La estructura productiva argentina, que ha devenido por su historia económica, en una "cultura de renta" (Ikonicoff, 89) exige una "reconstrucción" (Llach, 85), una reconversión. Consistente en la transformación del conjunto del sistema económico, y, en especial, de determinadas actividades productivas, muy deterioradas en su eficacia o en su eficiencia.

Esta reconversión puede encaminarse por tres vías:

- a) **Subsidio directo** al sector a reconvertir.
- b) **Por un "gravamen" a los consumidores del sector**, a través del arancelamiento. Es el caso de la industria automotriz. Hay un contrato explícito por el cual la industria protegida se compromete a re - invertir sus superbeneficios en la reconversión de la industria.
- c) **Por vía del mercado de capitales** y/o la "iniciativa" privada.

En los '70 y los '80, la Argentina conoció los intentos de reconvertir por vía de las alternativas "a" y "b". Llevando ambas la idea implícita de la superioridad de información del sector público. Es

decir que aquellos intentos suponían que el Estado conoce el sector que debe reconvertirse; y, en su caso, el monto del subsidio necesario o el nivel de arancel óptimo. Además de suponerse esta capacidad de decisión perfecta por el Estado, también se postula una acabada aptitud de control estatal para el seguimiento de los impactos ("beneficios") de subsidios y aranceles.

Estos dos elementos, superioridad de información y capacidad de control, estuvieron ausentes. El desenlace de aquellas reconversiones fue el fracaso. Nos resta experimentar la tercera vía: **el mercado de capitales**.

Desde el punto de vista teórico - formal, el mercado de capitales estaría en condiciones de financiar un proyecto económicamente viable. Obviamente, al inclinarnos por esta alternativa, estamos partiendo de la idea de que el sector privado posee ventajas en su capacidad asignativa⁹. Esto es posible de verificar históricamente¹⁰. El mencionado trabajo de FIEL concluye que en determinados sectores (como el eléctrico) la inversión existió, incluso en exceso, pero estuvo mal asignada. Se estimaron demandas potenciales con exagerado optimismo (faltando al principio de prudencia), y no hubo criterios para minimizar costos ni objetivos prioritarios.

XI

Experiencias en otros países

Por supuesto que toda decisión de desestatización debe aprovechar las experiencias de otras latitudes, así en cuanto a su oportunidad como a la alternativa seleccionada.

Los casos exitosos han sido siempre enmarcados por una situación de estabilidad y una estructura de precios relativos que reflejase los costos de

oportunidad. Tales los ejemplos de Chile y Gran Bretaña. Las ausencias de esas condiciones pueden conducir a rotundos fracasos.

En la temprana experiencia chilena, que hizo mucho camino andando, numerosas empresas se vendieron a compradores que no tenían ni la experiencia gerencial ni el capital financiero necesarios. Lo que, junto a la inestabilidad macro, llevó a frustraciones (Nankani, 88).

La posterior estabilización y el libre comercio condujeron a un entorno más competitivo. Muchas empresas privatizadas no soportaron el nuevo entorno y quebraron; llevando a forzadas reestatizaciones. En la segunda ola de privatizaciones, en Chile, en los '80, con un marco macro favorable, las ventas se planificaron más cuidadosamente y tuvieron gran éxito (Nankani, 88).

En Malasia, en vista de las resistencias del sector laboral, se han emitido directrices que establecen que los planes de privatización garanticen los beneficios adquiridos por los empleados. Esto resta fricciones de carácter sociopolítico, aunque como contrapartida arrastra, a los nuevos entes privatizados, parte de la ineficiencia del ente público, como consecuencia de las prebendas que, como "buscadores de rentas" bien organizados, han obtenido sectores fuertemente sindicalizados y politizados¹¹.

En Nueva Zelandia, desde 1983, se han realizado importantes ejemplos de privatización. Se ensayaron varios métodos: ventas parciales y totales; emisiones de acciones colocables en mercados domésticos e internacionales; ventas a compradores únicos y a consorcios e incluso ventas de derechos de explotación. (Jones, 1991).

9.- *Esto si las señales que recibe de los mercados resultan correctas (no son precios mentirosos). Por ello, la necesidad de desregulación como paso previo. La presencia de precios distintos de los de equilibrio (false prices) explica el fracaso de "la primera experiencia chilena" en los '70.*

10.- *Como un sustento global a esta aseveración, consúltese North (85).*

11.- *En la Provincia de Córdoba, el gremio de "Luz y Fuerza" que aglutina a los empleados de EPEC constituye casi un paradigma de tales casos. Desde los años '60 ha obtenido condiciones laborales muy favorables (p.ej. el ingreso de nuevo personal era patrimonio del gremio hasta 1976) que ha supuesto transferencias de recursos desde otros sectores (asalariados o capitalistas) vía tarifas.*

De tan amplia batería se obtuvieron diversas enseñanzas:

- a) Las privatizaciones totales dieron mejores resultados que las parciales.
- b) Las ventas a una sola empresa fueron superiores a las ventas de acciones en el mercado nacional (principalmente por la limitada capacidad de absorción de un mercado de capitales reducido).
- c) El caso de venta abierta en el mercado resultó más operativa que la operación por bloques de acciones.
- d) la operación con una sola empresa posibilitó de manera más conveniente la definición de futuras regulaciones.

Estas prácticas, en tierras distantes, no deben ser desaprovechadas por los intentos que, entendemos, deben, y seguramente serán, implementados en nuestra provincia.

XII

Voces opuestas a las privatizaciones

Las privatizaciones generan una serie de cambios en la distribución del ingreso y de la propiedad, así como alteraciones en las pautas de empleo, todo lo cual genera resistencias por intereses particulares o por principios. Estas oposiciones pueden agruparse en:

- i) de origen corporativo
- ii) de origen político
- iii) de índole económica
- iv) de origen ideológico

Entre las primeras, predominan las de origen interno a las propias empresas candidatas. Por lo general, la oposición emana de grupos de asalariados, fuertes sindicalmente (v.gr. "Luz y Fuerza Córdoba"), que históricamente han logrado una redistribución del "fondo de salarios" (aquella participación del sector asalariado en el producto bruto; o bien, en su caso en el presupuesto público) a su favor, y que han tenido gran ingerencia informal en la conducción de la empresa. La privatización alteraría esta situación, debilitando el poder sindical. La causalidad es obvia.

En el plano político, muchos funcionarios gubernamentales e incluso políticos (con cargos electivos) presentan oposición pues la desestatización reduce su ámbito de "jurisdicción". Además cuan-

to mayor sea la participación estatal en el producto bruto mayor será el poder económico que dispondrá (y disfrutará) el grupo gobernante. Después de todo, como nos enseñaba Raymond ARON, la desigualdad social y la apropiación del excedente no sólo se genera por el subsistema económico sino que también se canaliza por el subsistema político.

A las objeciones de índole económica, quizá por motivos de "deformación profesional" las consideraremos como las más atendibles. Uno de los argumentos más fuertes a favor de la propiedad pública está relacionado con el hecho de que los mercados no pueden garantizar ciertos objetivos sociales; tales como el acceso a bienes y servicios esenciales a un precio asequible por los grupos de menores ingresos.

Es interesante destacar aquí la cautela de P. Gerchunoff y A. Visintini, cuando nos afirman que las privatizaciones son un problema de política económica y no una solución automática a los desequilibrios del sector público y a la insuficiente inversión. (Gerchunoff & Visintini, pág. 205). En especial por no existir una capacidad regulatoria desarrollada para impedir la privatización de las rentas, así como la insuficiencia productiva y la sobrecapitalización (Obra citada, Págs. 210 y 206).

Sin embargo, los argumentos más "profundos" y, por ende, los más fuertes en el debate de una sociedad democrática, son los de origen ideológico. Precisamente porque constituyen principios fundamentadores.

Así como, en última instancia, el proponer una propiedad privada encierra, para decirlo simplemente, una dada cosmovisión; el negar la conveniencia de una propiedad privada y suponer la pública como superior (incluso frente a hechos que niegan su superioridad asignativa) se sustenta, por lo común, en una posición estatizante que encuentra en "El Manifiesto" de 1848, un fuerte e ilustre sustento. Allí, Marx y Engels proponen la superación de la propiedad privada porque esa es la dirección en que marcha la historia (S. Giner, Pág. 465).

Pero como el paso inmediato al estado de comunismo no es posible, pues ello sería utópico, en los países "más civilizados" será obligatorio primero pasar por una serie de medidas necesarias y preparatorias (S. Giner, Pág. 465). Giner les resume en diez puntos, entre los más importantes para nuestro caso, podemos señalar los numerados como 5 (centralización del crédito en manos

del estado a través de un banco nacional), 6 (centralización estatal de los transportes) y 7 (multiplicación de las fábricas estatales).

Estas propuestas, con los matices que, importantes teóricos (como Paul Baran, en el ángulo económico, y A. Gramsci, en la estrategia política) introdujeron, son sostenidas con firmeza por muchos grupos socialistas y socialdemócratas, a conciencia de sus fuentes y objetivo último; o, por el contrario, bajo una pertenencia más ignorada.

Finalmente existe el argumento menos serio, pero no menos importante de la "sensibilidad popular". En especial, en ciertos grupos pseudo-intelectuales (artistas, escritores, cineastas, etc.) que suelen considerar sin una acabada reflexión que "la privatización sólo beneficia a las clases acomodadas". Su rol de grupos de referencia cultural torna en relevante su argumento, aunque a menudo sus expositores sean asistemáticos e incluso contradictorios.

XIII

El escaso provecho del análisis de casos específicos

Alguien puede argumentar que para decidir un paso tan importante como la privatización es preciso acudir a un análisis de performance de las empresas potencialmente privatizables.

En este sentido, el primer problema está constituido por los datos. "La sola información sobre las empresas públicas es frecuentemente inaccesible" (Llach, 91, Pág. 251). Tal afirmación la efectúa un autor que, por prestigio y conexiones personales, puede acceder a un nivel de información muy superior al común de las gentes.

Por otra parte, y en el mismo sentido, Horacio Piffano afirma la presencia de una "información asimétrica" entre los gerentes (insiders) de la EP y los funcionarios de los entes reguladores (Piffano, 91, Pág. 78). Si difícil es para el ente regulador conocer la performance de las empresas para su seguimiento ¿qué utilidad cierta pueden tener los datos a disposición de un "outsider"?

Por otra parte, los propios beneficios que pueda mostrar una empresa pública no necesariamente hablan ni de su eficiencia operativa (técnica) ni cho menos de eficiencia asignativa, ...pueden responder a situaciones monopólicas. Su ausencia

tampoco indica ineficiencia, tal vez resulte un eco de tarifas insuficientes que miran más allá de los objetivos aislados de la EP.

Por otra parte, la presencia de utilidades en una EP no justifica su permanencia en manos estatales, pues la ausencia de un reparto de dividendos entre accionistas que reencaucen los excedentes hacia otros sectores puede conducir a una ineficiente aplicación social global, pues no necesariamente los proyectos de mayores beneficios sociales se encuentran en el sector en el cual las utilidades se han generado¹²

En tercer lugar, los costos contables, que son los asequibles, no reflejan los costos de oportunidad. Entonces, mal podemos conocer si la empresa está operando eficientemente o no.

Es, por tanto, difícil establecer cuales son los indicadores pertinentes. Podría medirse el desempeño por vía de indicadores de rendimiento que contemplen en forma coherente los objetivos de la EP. Llegamos así a lo que se conoce como **la medición de la productividad global de los factores (PGF)¹³**

Sin embargo, estos indicadores de desempeño, siguiendo un enfoque a lo Finsinger & Vogelsang (1982), no constituirían un experimento crucial; habida cuenta de que la evidencia internacional nos dice que la medición de performance en base a datos históricos pierde precisión, salvo en claras situaciones de "estado estacionario" (que no es la prevaleciente en este caso, dados los cambios estructurales generalizados).

12.- *En realidad, las utilidades de las EP constituyen fondos que deberían dirigirse allí donde los proyectos sean más rentables socialmente. Este sería, dicho sea de paso, un fuerte argumento para no permitir retener utilidades en cada una de las EP. Deberían, entonces, retornar a su "propietario" (el Estado) que reasignaría estos fondos allí donde las prioridades fueran mayores. (Cfr. Figueras, Emp. Públicas, Inf. N° 2, CECYT, 90, Págs. 55/56)*

13.- *La cual considera tres indicadores básicos: El superávit de PGF, la distribución de la PGF y el índice de PGF.*

Por otra parte, el método de la PGF consiste, suscintamente, en medir una posición (relativa) respecto de la Frontera de producción o de la Frontera Tecnológica. Las cuales son altamente dificultosas de establecer para el caso de una empresa de energía eléctrica, así como para una empresa de suministro de aguas. En especial con los medios, presupuestos y tiempo de un investigador independiente.

XIV

Capítulo de conclusiones

A

Desde Hume, pasando por Nassau Senior, J. Stuart Mill y K. Marx se ha discutido en economía la posibilidad (o imposibilidad) de una ciencia libre de valoraciones. Hace algo más de medio siglo Max Weber elaboró la doctrina de "Wertfreiheit" (libertad respecto de las valoraciones). En ella predicó la posibilidad de unas ciencias sociales libres de juicios de valor. Para ello entendía que las discusiones sobre valores no solo eran posibles sino útiles. En esta línea se inserta la distinción que hiciera A. K. Sen respecto de juicios de valor básicos y no - básicos.

"Un juicio de valor puede caracterizarse de «básico» (...) si dicho juicio se supone aplicable bajo cualesquiera circunstancias concebibles, y será «no-básico» cuando esto no ocurra" (A. K. Sen, *Collective Choices and Social Welfare*, Edinburgh, 1970).

En caso de que un juicio de valor caiga en la categoría del tipo no-básico su discusión podría tomar la forma de apelar a los hechos (con coordenadas de espacio - tiempo). Entendemos que la tenencia de una EP, bajo el encuadre jurídico y de móviles psicosociales del sistema capitalista, cae en la clase de juicios no-básicos. Otra cosa es discutir si el sistema económico debe ser capitalista o colectivista. Este sería un juicio básico. De allí que, en nuestra opinión, es preciso el análisis crítico de los hechos para resolver el camino a seguir con las EP, bajo las actuales condiciones imperantes, sin que nada impida que mañana la senda conveniente se haya alterado.

Para el buen manejo de una empresa o de la Hacienda Pública, es preciso definir objetivos y analizar la posibilidad concreta de su cumplimiento. Esto significa obrar con racionalidad (que en el

caso del Estado se cristaliza en una planificación sectorial y global de sus cursos de acción).

En el caso de las Empresas Públicas dos objetivos son bien conocidos: a) EFICIENCIA en la prestación (en cantidad y calidad de la provisión); b) ELIMINACION DE LAS PERDIDAS (y, en su caso, de los déficit). Existen otros fines, tal como se enumeró en páginas anteriores, y que son elemento de debate (v.gr. sus efectos redistributivos). Para alcanzar todos, y cada uno de ellos, es preciso financiamiento. La manera como se realiza este aporte de fondos en la operatoria normal de las EP, así como la presencia de los precios políticos y de transferencias del Tesoro insuficientes (que generan "descapitalización", al menos en referencia al concepto económico de capital) fue motivo de presentación en estas páginas.

La discusión, pues, debe concentrarse en la posibilidad, o imposibilidad, de cumplimentar estos financiamientos necesarios bajo pautas de redistribución progresiva del Ingreso (no regresivas).

A nuestro modo de ver, dos causas operan, sumándose: para explicar la gestión ineficaz de la EP:

- a) deficiencias de planificación en el nivel de empresa (y del sector público global).
- b) acentuar en exceso el rol redistribuidor de las EP y olvidar su papel de prestador de servicio, descapitalizándose por insuficientes transferencias de Tesorería.

Creemos que existen oportunidades favorables para una táctica (corto plazo) o una estrategia (largo plazo); y otras circunstancias que predisponen para otros caminos.

Así como se nacionalizó, en su momento, porque las circunstancias lo aconsejaban, hoy las posibilidades imperantes parecen señalar la conveniencia de una privatización, **sin desmedro que mañana nuevas condiciones económicas permitan (o exijan) su retorno a manos estatales.** En economía el pragmatismo suele tener más éxito que la intransigencia.

Recapitulando, hay dos aspectos a considerar en el estudio sobre el futuro de las EP: un **aspecto microeconómico**, que apunte a la aptitud de estas empresas para asignar recursos eficientemente (aspecto que hemos discutido largamente); y un **aspecto macroeconómico**, que abarca el tema fiscal, incluyendo en éste la impotencia del Estado para brindar una inversión suficiente,

Los cambios en el entorno, así la **modificación en la composición del gasto provincial** (que exige perentoriamente fondos hacia otras áreas de gasto social, educación y salud) **como las alteraciones en la estructura de la economía** argentina toda (desregulaciones, privatizaciones nacionales y en otras provincias, apertura económica, etc.) obliga a concluir en una prospectiva poco halagüeña para las EP, puesto que el Estado no puede hacer frente a las inversiones necesarias para poner las empresas en condiciones de competencia como lo exigen los cambios estructurales.

En este último sentido es importante tener presente que en el "nuevo modelo de economía argentina" cada área económica, cada provincia, cada región competirá con las restantes regiones (incluso dentro del Mercosur) para atraer recursos. Una energía barata y disponible no solo sería una ventaja, sino una necesidad. No es de olvidar que Córdoba, fue seleccionada, en su momento, para la radicación de empresas automotrices en consideración (entre otros factores) de la presencia de energía eléctrica barata y abundante (F. Ferrero, 64).

B

En este trabajo se ha obviado el estudio del rendimiento particular de las dos empresas públicas bajo cuestión (EPEC y EPOS). Nos hemos centrado en el análisis de las motivaciones y los incentivos. A nuestro parecer los frutos de ese debate son más fecundos que el análisis de datos parcializados y poco confiables. La evidencia internacional nos dice que la medición de performance, en base a datos históricos, pierde precisión; salvo en el caso singular de un "estadio estacionario" (que no es, precisamente, el escenario presente hoy en Argentina).

Es indudable que el debate en su núcleo está profundamente ideologizado; y, muchas veces, los argumentos técnicos son ilustres ausentes. Para que las medidas resulten, finalmente, exitosas es preciso debatir. No basta lo acertado de la medida. Es preciso el convencimiento de la sociedad y de los agentes más directamente involucrados (asalariados, proveedores, consumidores).

Valga, para una mejor comprensión, una digresión. Cuenta Platón, en un pasaje del Gorgias, que ante la asamblea del pueblo discuten acerca del tratamiento que se ha de brindar a un enfermo dos ciudadanos: un brillante médico, pero quien carece del don oratorio (de la capacidad de con-

vencer), quien propone una amarga medicina; y un gran orador, quien aduce la salud plena del paciente, pues nada sabe de medicina. ¿A quién seguirá el pueblo y el enfermo? Al orador, por supuesto. Al especialista en convencerle. El enfermo, concluye Platón, morirá... pero feliz.

Coexisten, pues, DOS verdades. **La verdad económica** no debe hacernos olvidar **la verdad política**: la necesidad del consenso. La gente quiere libremente "equivocarse", ...eso también hace a su bienestar. Aunque sea con visión miope.

Es menester, por tanto, responder políticamente a las preferencias vigentes. Es preciso, entonces, crear conformidad respecto de las políticas que se estiman técnicamente pertinentes. De lo contrario, tal vez, se asignen eficientemente los recursos pero no se maximice el bienestar social.

Por ende, más significativo que demostrar la conveniencia económica de la privatización (en producto per cápita, por ejemplo), o de la estatización en su caso, resulta ser convencer que ese es el camino. Es decir, transmitir la convicción de que lo elegido no sólo es eficiente sino también un "sistema justo".

En este sentido, una parte inherente a nuestra ideología es el juicio sobre la "justicia" de un "sistema". Aunque este juicio se extienda más allá de los precios relativos que enfrentan los agentes, estos son esenciales en la evaluación. **Las alteraciones en los precios relativos modifican las perspectivas**, y las percepciones sobre la justicia de un sistema (North, 66).

Aceptado este enfoque, se explica que la suba del precio relativo (por unidad de calidad constante de servicio) de las empresas públicas, haya provocado una reducción en el bienestar relativo de la población argentina. Esto la ha inducido a un cambio en su "ideología". Lo anterior da buena razón de por qué hace una década la privatización contaba con pocos adherentes; y hoy, por el contrario, la opinión pública es mayoritariamente privatista, brindando su apoyo a los emprendimientos en tal dirección.

C

La provincia se encuentra hoy ante la posibilidad de privatizar "ordenadamente". Pudiendo imponer condiciones favorables en cuanto a precios de Activos (o a "canon", en la alternativa de arrendar equipos) y en cuanto a nivel de tarifa a regir.

No existen urgencias perentorias, pero, sin embargo, la incapacidad de enfrentar las ineludibles inversiones nos lleva a una **necesidad de privatización**. Los cambios estructurales, que operan en la economía argentina, exigen niveles competitivos que las EP provinciales no están en situación de brindar por su condición de obsoletas.

A lo largo de este trabajo hemos intentado fundamentar nuestra posición en favor de la privatización, permítasenos concluir, ahora, con una recomendación operativa.

El **primer paso** para una desestatización que permita beneficiar a los consumidores (salvando el problema del monopolio privado) **es definir el marco regulatorio**. Así en las condiciones, como en el organismo o ente regulador que vigilará su cumplimiento. **El paso siguiente** es establecer **los objetivos sociales a cumplir** (por ejemplo nivel de inversión, nivel de provisión y calidad del servicio); y, luego, finalmente, **la privatización en sí misma**. Esta, se nos ocurre, es una secuencia cuidadosa, que evita errores.

En el aspecto operativo, uno de los puntos más controvertidos es el de la política de inversiones. Existen varias alternativas:

- a) Fijar un plan rígido de inversiones, que se exigirá cumplir a la empresa privatizada.
- b) Flexibilizar tal plan, estableciendo un nivel básico y luego un plan opcional (a negociar con la empresa privatizada).
- c) Que la empresa privada trabaje con equilibrio operativo; y que las inversiones corran por cuenta del Estado, a través de alguna vía. Esta posibilidad contaría con la ventaja del gerenciamiento privado, pero no brindaría la incorporación de nuevos capitales.

En la Sección X se presentaron y discutieron las distintas opciones existentes para privatizar. Por último, es de destacar una alternativa que abre las puertas a una "regulación estatal" bastante particular: **ser el único comprador del servicio** (para revender a los consumidores).

En esta posibilidad se operaría del siguiente modo: las plantas generadoras de electricidad (o las plantas potabilizadoras, en el caso del servicio de aguas) serían privadas (o, al menos, operadas por particulares) y el Estado mantendría en su poder y operación las redes de distribución del servicio¹⁴.

Se plantearía un monopolio del Estado, que por ese canal influiría en la tarifa (existiría un monopolio bilateral). Sin embargo, esta modalidad operativa no es vista con buenos ojos por los privados, ante el temor de sufrir explotación monopólica.



14.- Incluso en el caso de la energía, los grandes consumidores podrían conectarse directamente a la generación. Negociando privadamente el precio del KW.

A. Tablas

Tabla 1. Evolución del PIB y el PIB per cápita en Chile, 1990-2008



El PIB per cápita en Chile ha experimentado un crecimiento sostenido desde 1990, pasando de unos 1.500 dólares en 1990 a más de 4.000 dólares en 2019. Este crecimiento se ha visto interrumpido por una caída significativa en 2009, seguida de una recuperación que ha permitido superar los niveles anteriores.

La evolución del PIB total muestra un patrón similar, con un crecimiento constante hasta 2008, una caída abrupta en 2009 y una posterior recuperación. El PIB per cápita refleja mejor el bienestar individual, ya que muestra el efecto de la distribución del ingreso total.

Apéndices

Este apéndice contiene información adicional sobre los datos utilizados en el estudio, incluyendo fuentes, métodos de estimación y detalles sobre las series de tiempo.

Los datos del PIB y el PIB per cápita fueron obtenidos de la Oficina Nacional de Estadística e Indicadores (INEC) de Chile. Se utilizaron los datos más recientes disponibles al momento de escribir este artículo.

Para obtener más información sobre los datos y los métodos de estimación, consulte el anexo metodológico que acompaña a este artículo.

Este artículo forma parte de un estudio más amplio sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano en Chile. Los resultados aquí presentados están sujetos a cambios basados en nuevos datos o metodologías.

Apéndice A

Políticas de Fijación de Precios en Empresas Públicas

En páginas anteriores hemos concluido que **el control oficial de precios** (e inversiones) puede ser **bastante más eficaz que el libre mercado**, en especial si existen utilidades monopólicas, economías de escala y economías externas crecientes a largo plazo.

Dadas las dificultades que se plantean en este control oficial de precios, el Estado suele asumir la producción y provisión directa de bienes y servicios. En su caso, adoptada esta línea de acción, emerge la cuestión referente a las políticas de fijación de precios en la Empresa Pública (EP). Si bien ya hemos tratado este tema, será provechoso ahondar en algunas particularidades teóricas; aunque a la hora de tornar en empíricas estas estrategias se topa, a menudo, con insalvables dificultades de información (al menos en algunas de las estrategias que se suponen posibles).

Desde el ángulo teórico pueden sostenerse tres posibilidades como reglas de fijación de precios: a) maximización del beneficio; b) maximización del excedente del consumidor; c) método del costo marginal.

Como sabemos **el método de MAXIMIZACIÓN DEL BENEFICIO** exige la igualdad de costo marginal e ingreso marginal. su archiconocida representación está dada (en monopolio) por Fig. III (pto. A, con P_0 y Q_0).

Como las EP presentan, en alguna medida, un poder monopólico, el método de maximizar beneficios conduciría a una

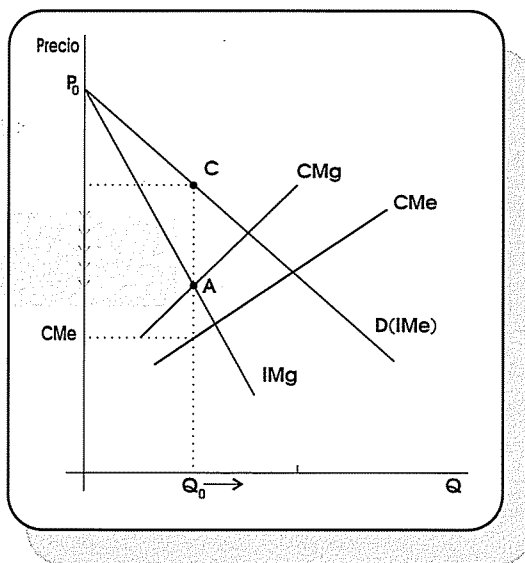


FIGURA III

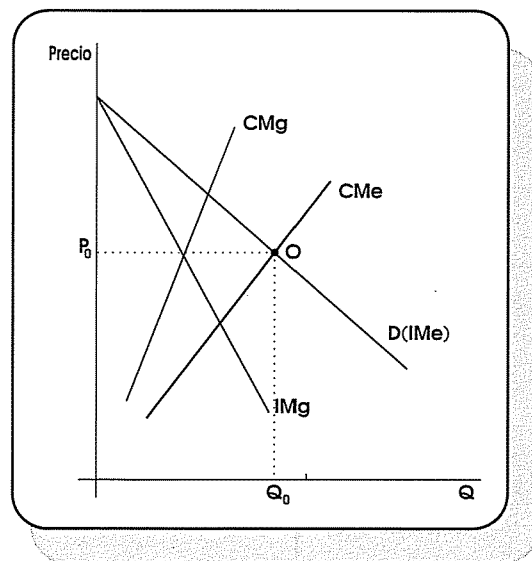


FIGURA IV

ineficiencia manifiesta, pues el beneficio marginal social (curva de demanda o de ingreso medio) es mayor al costo marginal social. Existe pues una ineficiente asignación de recursos. En otras palabras, bajo la distribución del ingreso existente (que no necesariamente es la

deseada por la sociedad, ni la equitativa) la comunidad preferiría detraer recursos de otros usos para destinarlos a nuestro bien.

Sin embargo este beneficio económico puede proveer fondos para nuevas inversiones que

permitan sostener la capacidad operativa de la EP.

La dificultad mayor que se encuentra en esta estrategia resulta de índole política. La existencia de beneficios extraordinarios de manera sostenida hace difícil resistir a las presiones de los consumidores por reducciones de precios (el argumento sería que la EP no tiene por objetivo obtener beneficios); pero si se consienten estas disminuciones, ...saldríamos de la regla que estamos discutiendo.

El segundo criterio enumerado es el de **MAXIMIZACIÓN DEL EXCEDENTE DEL CONSUMIDOR**. El concepto de excedente del consumidor es ampliamente utilizado en economía del bienestar, y resulta ser los beneficios netos que los consumidores se apropian al poder comprar un bien al precio prevaleciente (es la diferencia entre la suma máxima que el consumidor estaría dispuesto a pagar y lo que realmente paga por unidad). Equivale, aproximadamente, a la superficie del área triangular por debajo de la curva de demanda y por encima del precio de mercado (en una representación gráfica).

Obvio es que, bajo la definición anterior, el máximo excedente para los consumidores estará a un precio de cero (el máximo triángulo que puede encerrar la curva de demanda). Pero esta no sería la solución más convincente pues no habría cobertura de costos.

Podría utilizarse una variante bajo restricción: maximizar el excedente del consumidor **sujeto a** la cobertura de los costos de la empresa (que es como decir maximizar el excedente, sin pérdidas empresariales). Esto se cumpliría en la intersección de Ingreso Medio y Costo Medio

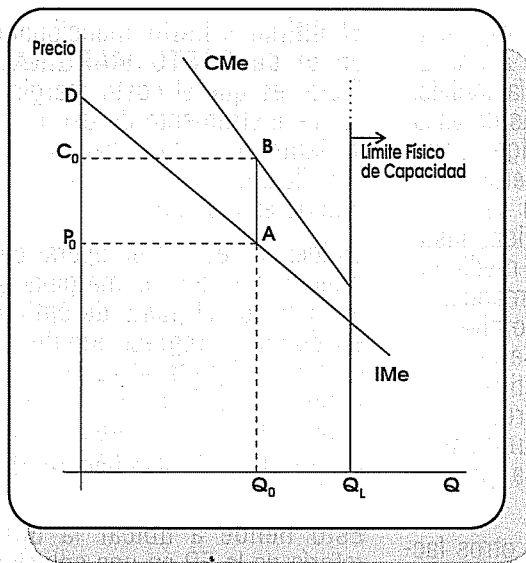


FIGURA V

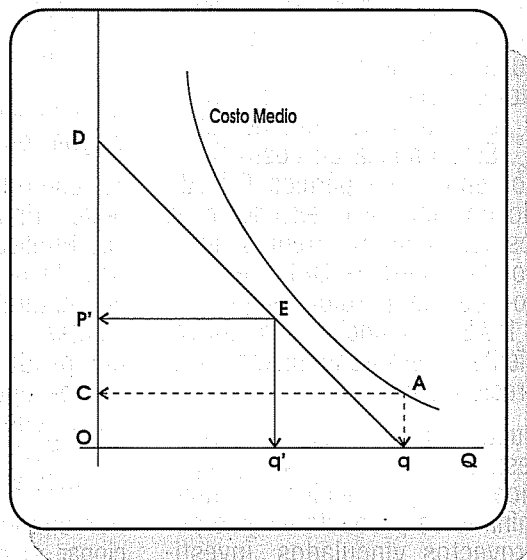


FIGURA VI

en la Figura IV.

El referido es un criterio extensamente empleado en evaluación social de proyectos. No obstante es menester trabajar con prudencia pues si los usos alternativos de los recursos no son todos considerados bajo el mismo criterio de excedente del consumidor, las comparaciones pueden efectuarse sobre bases dispares y conducir a una evaluación errada.

Su uso como **regla de precio**

exige una aplicación extendida a todas las EP, pues de aplicarse en algunas y no en otras, podría llevar a errores de asignación.

Es de interés presentar un caso particular de evaluación con aplicación de este principio, a la vez como decisión de inversión y como regla de precio. En el ejemplo presentado, pese a que el costo unitario no es cubierto, la presencia de un excedente social hace aceptable la operatoria.

Supongamos, para simplificar, que nos enfrentamos a una situación con tecnología indivisible (esto es economías de escala internas), que exige, como consecuencia, una fuerte inversión de capital. A su vez, a lo largo de toda la capacidad instalada la curva de costo medio supera a la curva de demanda. En otras palabras, en todo nivel posible de producción se registrarían pérdidas. No existiría un nivel conveniente de producción. Sin embargo, profundizando puede revertirse esta primera conclusión (Figura V).

Supongamos que por otros factores concurrentes (p.ej. proyectos vinculados que requieren un determinado nivel de producto de nuestro bien o servicio) se decide un nivel de precio P_0 , que conduce a una demanda q_0 . Esto implica un costo C_0 , y, por ende, una pérdida $C_0 P_0 AB$. No obstante si el excedente de los consumidores (representado por la superficie DAP_0) es mayor que la pérdida (superficie $C_0 P_0 AB$) a financiar, será conveniente el emprendimiento (y el precio fijado).

Puede incluso, bajo la DOBLE restricción de: i) máxima capacidad de producción; ii) nivel mínimo de producto exigido por proyectos vinculados, investigarse un nivel de precio que maximice la diferencia positiva entre el excedente de los consumidores y el déficit a financiar.

Este criterio puede, en situaciones análogas, justificar socialmente la presencia de persistentes déficit. Claro está, que defensa tan técnica no puede ser esgrimida ante el ciudadano medio (no adentrado en estos "tecnicismos"). Lo que impide su uso extendido en la discusión política.

El último criterio mencionado es el de COSTO MARGINAL. Ciertamente es que el costo marginal ya fue instrumento de uso en la variante de maximización del beneficio de la EP; pero ahora el criterio es distinto.

La idea se resume en operar cubriendo los costos marginales, y definiendo el **punto de óptimo en donde el Ingreso Medio** (la demanda) **iguala al costo marginal** (punto C, Figura III); que implica un menor precio y un mayor producto que bajo $CMg = IMg$.

Esto tiende a ubicar la operatoria de la EP en una solución de mercado bajo competencia; y parte del argumento de la teoría de que el criterio de maximización de beneficio en casos monopólicos no conduce a una asignación social óptima.

Tal como hemos razonado en el texto principal, muchas Empresas Públicas por sus características tecnológicas son monopolios naturales con costes decrecientes, en el tramo relevante del producto, lo cual implica que de optarse por este criterio no se cubrirían los costes medios. Para un mayor análisis remitimos al texto principal.

Por último es interesante mencionar **el caso de cobertura de los costos fijos bajo discriminación tarifaria**; que puede ser una posibilidad en el caso de los monopolios naturales mencionados.

El método se funda en discriminar entre los consumidores "marginales" (o próximos al margen), y los demandantes "intra - marginales". Además de contemplar la existencia de un excedente del consumidor.

Sírvanos para el análisis la Figura VI. Podemos suponer, para

simplificar que el CMg es cero. De allí que la demanda será igual a "q". A nivel de "q" el costo fijo será igual a $COAq$. Este será el déficit a financiar. La discriminación consistiría en no cobrar tarifa alguna (p.ej. peaje en una carretera) a quienes sólo demandasen a precio de cero (o inferiores a P' , por ejemplo).

Pudiendo cargar un precio de P' a los demandantes del tramo superior de la curva, conscientes que estos estarán dispuestos a aceptar un precio (o cargo fijo en su caso) **siempre que el costo sea inferior a su "valoración de consumo"**. En nuestro ejemplo el beneficio para el consumidor será $DOq'E$ y su erogación, a su vez, $P'Oq'E$ (obviamente inferior).

Por otro lado, si el cargo fijo es superior al costo medio total, entonces, no existirán pérdidas a financiar.

Podemos concluir diciendo que no es fácil decidir la regla de fijación de precios en Empresas Públicas. De cualquier modo, **la carencia de líneas precisas en la fijación de precios favorece la presencia de déficit voluminosos que deben ser cubiertos por rentas generales (es decir, por los contribuyentes) o emisión monetaria, sin que este procedimiento haya sido debidamente debatido** y, por ende, aceptado socialmente.

Apéndice B

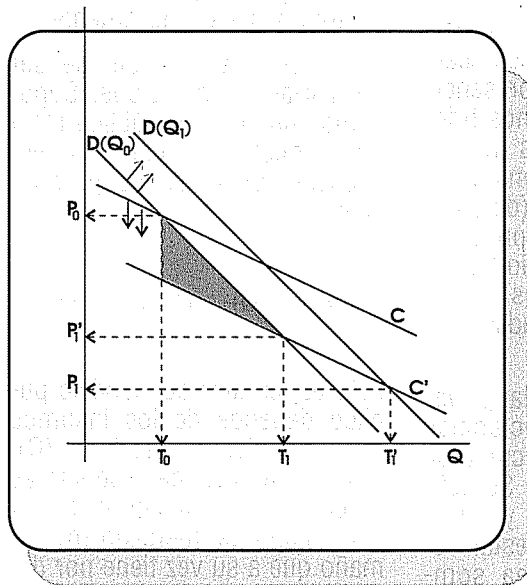
Privatización y Economías Externas Dinámicas

Uno de los primeros escritos sobre el fracaso del mercado fue el de Bator, en 1958; quien distinguió entre externalidades técnicas, pecuniarias y de bienes públicos (Cfr. Le Roy Miller, Pág. 559).

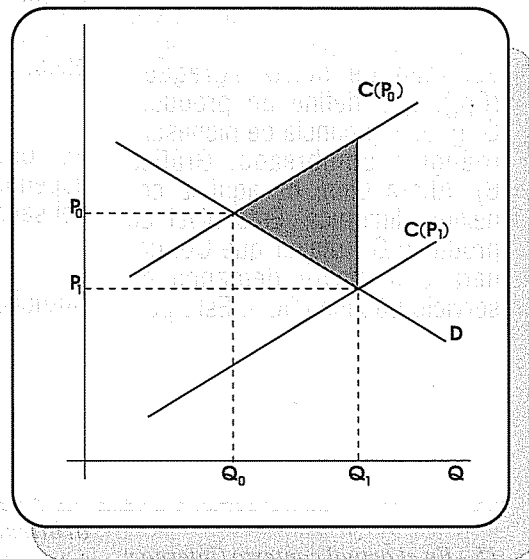
Con anterioridad Scitovsky había afirmado, en referencia a los conceptos discutidos por Marshall, Pigou y Viner, que "la idea de economías externas es una de las más escurridizas en la literatura económica".

Simplificadamente puede decirse que los efectos externos aparecen cuando las acciones de un agente económico afectan colateralmente a las decisiones de producción o consumo de otro agente. Estos efectos a terceros tienen un lugar modesto en el análisis estático, en el cual sólo las externalidades tecnológicas poseen vida propia. Sin embargo, el concepto juega un papel fundamental en una teoría del desarrollo. Mientras la versión estática considera sólo los factores que no se manifiestan a través del mercado, la versión dinámica es más amplia, incluyendo aquellos y, además, la interdependencia entre los productores que se manifiesta por vía del propio mercado (French - Davis, 79)

Entonces **en las economías externas dinámicas**, a diferencia de las tecnológicas, la interdependencia se manifiesta **a través de la demanda** por un producto al variar el nivel de producción (o demanda) de productos relacionados, y **a través del precio, calidad y disponibilidad de los insumos utiliza-**



GRAFICA A
Mercado de un servicio público



GRAFICA B
Demanda y oferta de la economía

dos.

De esta idea de externalidades dinámicas de Scitovsky hemos hecho uso cuando nos hemos referido a que la performance del capital social básico genera externalidades, otrora positivas, hoy negativas (por el abandono

y desorganización en que opera en manos estatales).

Aquí sostendremos que la presencia del Estado por prestación directa (no mera regulación) propicia precisamente "fallas en el mercado", al generar externalidades (negativas) di-

námicas. Una privatización "ordenada" daría lugar al efecto contrario: externalidades positivas. Veamos este operar, con las limitaciones del análisis gráfico, señalando las ganancias del bienestar.

En la gráfica A tenemos el mercado del servicio público, bajo monopolio natural. La presencia de ineficiencia técnica nos brinda una curva de costos (marginales) "C", que en conjunción con una demanda "D" (determinada por un nivel de producto Q_0) nos brinda un precio P_0 . En la gráfica "B" tenemos la demanda y oferta agregadas a la economía.

La eliminación, por la privatización, de las ineficiencias productivas empuja la curva de los costos hacia abajo. Se define un nivel de tarifa P_1 , y con él una ganancia de bienestar representada por el área sombreada (Gráfica A). Este nuevo nivel tarifario permite un mayor volumen de oferta agregada (C_p), que define un producto Q_1 (y una ganancia de bienestar, triángulo sombreado, Gráfica B). Ahora bien, he aquí la conexión dinámica. Este nivel de producto Q_1 , mayor que Q_0 , genera una mayor demanda de servicio público (DQ_1). Esto per-

mite, por la presencia del monopolio natural, una nueva caída de las tarifas (P_1), que seguramente, al generar externalidades dinámicas positivas, permitirá un mayor nivel de producto agregado (por menores costos); y así sucesivamente¹⁵

Lo anterior es pasible de ser formalizado como sigue. Suponemos un servicio público (T) y un producto (Q), con sus respectivas funciones de producción.

$$T = f(X_1, Q) ; Q = f[X_2, d(T)]$$

Esto es, el nivel del servicio público depende de los insumos (x_1) y del nivel de producto (Q). A su vez el nivel de producto es función de los insumos (x_2) y del tamaño del mercado (d) Tamaño que a su vez tiene por determinante -ceteris paribus- el nivel de la tarifa del servicio público:

$$d = f(P_T).$$

Por otra parte, el nivel tarifario depende del nivel de producción del servicio público:

$$P_T = f(T).$$

Cumplíendose que:

$$\delta Q / \delta d > 0 ; \delta d / \delta P_T < 0^{16} ; \delta P_T / \delta T < 0$$

Quedando así plasmada la conexión dinámica entre el nivel de eficiencia, calidad y precio del servicio público y el conjunto agregado de la economía. Si mejora la eficiencia técnica (eficiencia X) del servicio público, ampliándose la dimensión del mercado, crecerá el nivel Q. Su aumento generará una expansión de la demanda del servicio, y por economías de escala, una mejora tarifaria; y, esto, a su vez, propulsará nuevamente el producto (por economías externas)¹⁷.

En el mundo moderno, las proximidades han multiplicado las externalidades, y los servicios públicos juegan un rol fundamental en dos particulares economías externas dinámicas: **las economías de localización** (dentro de una misma industria) y **las economías de aglomeración** (entre distintas industrias).

15.- En el actual contexto (interno y externo en que se desenvuelven las EP, el resultado alcanzado en cada una de ellas y, por lo tanto, en la sociedad en su conjunto) responda, en lenguaje técnico, al llamado EQUILIBRIO DE NASH. Pero lo que se busca es un OPTIMO PARETIANO. Este se logrará

arbitrando un mecanismo que internalice los efectos de las propias conductas (en los sujetos agentes de las EP); y que, por otro lado, internalice (en las EP, como entes) los efectos colaterales de las externalidades dinámicas de los servicios públicos. Un camino que, teóricamente, abrirá la senda en tal dirección es la PRIVATIZACION.

16.- Bajo el supuesto de monopolio natural.

17.- Para profundizar en las conexiones entre economías externas, tamaño del mercado y el problema del crecimiento Cfr. P. Romer, "Endogenous Technological change", *Journal of Political Economy*, 99.

Apéndice C

El Marco Regulatorio de la Ley 24065

La evolución desde un sistema estatista a otro de libre competencia puede permitir una más eficiente asignación de recursos **siempre que se dé transparencia en el mercado**. Esto es una perfecta (o al menos amplia) información al consumidor.

Para ello, en el caso de monopolios naturales, se ha hecho necesaria la sanción de normas reguladoras. En tal sentido, la ley 24065 estableció el marco regulatorio para la generación, transporte y distribución de electricidad. Esta ley, conjuntamente con las Resoluciones de la Secretaría de Energía (Nº 38, Nº 61 del 13/5/92 y Nº 83 del 16/6/92), constituye el nuevo encuadre legal del sector energético.

Así el art. 41 de dicha ley establece que las tarifas deberán "guardar relación con el grado de eficiencia" de la empresa y "ser similares a la de otras actividades de riesgo similar nacional e internacionalmente". Por otra parte, el articulado afirma que los precios máximos serán

fijados de acuerdo con indicadores de mercado a los que se aplicará un factor "destinado a estimular la eficiencia".

De lo anterior se deduce que la ley estipula vinculaciones entre tarifas y eficiencia, **pero no define ningún indicador ni de ésta ni de la calidad del servicio**.

Es esperable que si una mayor eficiencia reduce costos, se produzca una caída en la tarifa que abona el usuario, que así comparte los beneficios de la mejora. De este modo, posiblemente ocurrirá en competencia. Pero en monopolio sólo se concretará bajo una adecuada regulación. Pero la ausencia de indicadores de la evolución de la eficiencia, conspira en contra del usuario.

Otro tanto acontece con la insuficiencia de prescripciones acerca de la calidad del servicio de distribución eléctrica. La privatización de la energía apunta a un "cambio en el concepto de calidad". La alta competencia en el mundo, hoy, impone el ob-

jetivo de "calidad total" o, en otras palabras, "defecto cero", como "única" posibilidad de sobrevivir empresarialmente.

Es obvio que existe la idea de una estrecha vinculación entre disminución de calidad y correlativa reducción de tarifa. El consumidor de energía debe tener a su disposición la posibilidad de exigir rebaja de costos ante un mal servicio; o, viceversa, solicitar un servicio superior contra el pago de un sobreprecio. Lamentablemente, las disposiciones legales (junio 1992) mantienen un vacío en este aspecto. En este sentido resulta conveniente introducir elementos de calidad como confiabilidad en el suministro (índice de interrupción media, índice de energía no suministrada, índice de duración de la interrupción) y tensión del suministro (definición de las fluctuaciones de tensión tolerables).

Apéndice D

Empresas a privatizar en Córdoba

Sin considerar los entes financieros, tales como Banco Provincia de Córdoba; y Banco Social de Córdoba, y realizada hace ya más de un año la privatización de la Administración de la Estación Terminal de Omnibus, sólo resta la Empresa Provincial de Energía (EPEC) y la Empresa Provincial de Obras Sanitarias (EPOS).

Sin olvidar, lo "poco relevante del análisis de cifras particulares" en el caso que nos ocupa - tal como sostuvimos en el Acápite XIV- podemos señalar, sin embargo, algunos aspectos.

El punto principal es tornar "en competitiva la tarifa (en relación

a la calidad del servicio prestado) de energía eléctrica". En tal sentido se observan las relaciones del cuadro inferior.

Como vemos, tales relaciones descolocan a la industria cordobesa respecto a sus pares nacionales. En cuanto a las pautas internacionales, según el reciente estudio efectuado por la Fac. de Ciencias Económicas de la U. Nacional de Córdoba, el promedio de tarifas provinciales excede en cuatro veces el promedio de Madrid, París, Milán y Londres. Pese a ello, las inversiones se "encuentran paralizadas" pues las tarifas cubrieron

"sólo necesidades de caja", sin generar excedentes para inversión.

Esto se explica, parcialmente, por el gran gasto en PERSONAL que realiza la empresa. Tal rubro se lleva el 83% de los gastos de explotación (concentrándose el 40% en el área de administración). Como cartabón de la inadecuada proporción de personal basta mencionar que la relación número de consumidores por persona ocupada en la EPEC es 198, mientras que en las compañías chilenas tal valor oscila entre 433 y 495.

Esto habla a las claras de condicionantes de ORDEN ESTRUCTURAL que exigen un cambio rotundo; y que entendemos **solamente la PRIVATIZACION PODRA GENERAR** (tal como se discute en el texto principal, especialmente en el Acápite VIII).

Tarifa para pequeñas industrias

(Escala 300 KWh mensuales)
(en Australes por Kilovatio)
(Comparación Base EPEC = 100)

EPEC	797.22 (100)
SEGBA	543.27 (68)
DEBA	541.81 (68)
SANTA FE	465.53 (58)
TUCUMAN	362.45 (45)

Fuente: Datos Oficiales

Bibliografía

- BERG & SHIRLEY:** "divestiture in Developing Countries" W. B. Discussion Paper Nº 11, Junio 87
- BOCCO & alter:** Privatizaciones, Bs. As. 92
- CEPAL:** La empresa pública en la economía: la experiencia argentina, Santiago 83
- COLOMA, Germán:** Productividad Global de los Factores, I. Di Tella 91
- CONEXION:** Revista publicada por ENERGYTEL, varios números
- FIGUERAS, A. J.:** Empresas Públicas: elementos p/el debate; Inf. 2. CECYT.
- Figueras, A.J.:** Estado y Empresas Estatales: su financiamiento, XXII J.F.P.; Cba 1989
- FIGUERAS & CONEJERO:** Transporte en Argentina, IEERAL (mimeo) 86
- FÜRSTEMBERG, F.:** Sociología Económica.
- FERRERO, F.:** Localización industrial en Córdoba, UNC, 1964
- FINSINGER & VOGELSANG:** "Performance Indices for public enterprises in L.D.C.", New York 82
- GERCHUNOFF, P.:** Privatizaciones en inflación e incertidumbre, Bs. As. 90
- GINER, S.:** Historia del Pensamiento Social, Barcelona 1975
- HANKE, S.:** Privatización y Desarrollo, Mex 89
- HARRIGAN, K. R.:** "Joint Venture", Ed. Tesis, Bs. As. 92
- HUNTINGTON & NELSON:** "No Easy Choice": Political participation in Developing Countries"; Harvard U. P. 76
- JACQUILLAT, B.:** "Cómo privatizar", Bs. As. 87
- JONES, S.:** El camino de la privatización, en Finanzas & Des. marzo 91.
- IKONICOFF, M.:** "De la economía de renta a la economía de producción", Ed. Legasa 89
- KOSACOFF et alter:** Transnacionalización y Política económica en Argentina, Bs. As. 85
- LEIBENSTEIN, H.:** The crisis in economic theory, New York 81
- LEPAGE, Henry;** "Mañana el capitalismo", Madrid
- LEPERA, Sergio:** "Joint Venture y sociedad" Bs. As. 90
- LLACH, J. J.:** Reconstrucción o estancamiento, Bs. As. 85
- LLACH, J.J.:** "La nueva economía institucional y la desestatización" en "Economía de las Empresas Públicas" Bs. As. 90
- MAREGA & PERONA:** "La Empresa Pública: reflexiones sobre privatización" XVIII J.F.P., Córdoba 85
- NANKANI, H.:** "Selected Country Case Studies", Vol. II, en Doc. Tec. del Banco Mundial 89, año 1988
- NORTH, D.:** "Estructura y cambio en la historia económica", Madrid 85
- NORTH & THOMAS:** "El nacimiento del mundo occidental: una nueva historia (900 - 1700); Madrid 78
- PETREI & DELFINO:** Empresas Públicas y Grandes Empresas Privadas, Estudios 32 (IEERAL), Córdoba
- PIFFANO, H. L.:** Teoría Positiva de la Empresa Pública; Bs. As. 90
- PORTO & NAVAJAS:** Tarifas Públicas y distribución del Ingreso; Reunión A-nual de la A.A.E.P., 1987, Tomo III
- REED, P. W.:** The Economic of Public Enterprise, Londres 73
- TURVEY, R.:** "Análisis económico y empresas públicas" Madrid
- TREBER, S.:** "La empresa estatal argentina", Bs. As. 69
- TREBER, S.:** - "La economía argentina", Bs. As. 77
- Varios Autores:** "Techniques of Privatization of State-owned Enterprises", Documento Técnico del Banco Mundial Nº 89, año 1988
- VULSTEKE, Ch.:** "Methods and Implementation", Vol I, Documento Técnico del Banco Mundial Nº 88, año 1988
- DEMSETZ, H.:** Why regulate utilities?, Journal of Law and Economics, 12, año 1968
- LEROY MILLER, R.:** Microeconomía, Bogotá 78
- SZEWACH, E.:** "Deregulación y privatización de las telecomunicaciones y el transporte aéreo en Argentina, Bs. As. 87
- CANAVESE & Alter:** Economía de las Empresas Públicas; Bs. As. 90