

resumen

Este artículo examina el problema de la privatización de los servicios públicos domiciliarios desde las teorías del interés público y las teorías del interés privado. Cuando se aborda el análisis del problema, prevalece la concepción de racionalidad privada, perspectiva desde la cual se reduce a comparar la eficiencia pública contra la privada. La primera supone un crecimiento desmedido de la burocracia y problemas asociados con la falta de incentivos para los administradores públicos, argumentos que justifican en alguna medida la privatización. Al mismo tiempo se observa una relación crítica entre el sector público, el sector privado y algunos grupos políticos, por el juego de intereses que se crean en estas relaciones. Los procesos de privatización dejan entrever unas discusiones bastante interesantes tanto desde el punto de vista teórico como práctico. La teoría presupone que los procesos de privatización hacen más eficiente (y más competitivo) la prestación de los servicios públicos y habría asimismo una ganancia en la asignación global de los recursos. En la práctica, el papel de los grupos de presión es decisivo en sus resultados y no en todos los casos significa una ganancia en eficiencia ni en productividad.

Palabras clave: Privatización, sector público, sector privado, eficiencia, grupos de interés, elección pública, regulación.

abstract

Public service regulation and privatisation theories

This article uses public and private interest theories for examining the issue of public service privatisation. The concept of private rationality was seen to prevail when addressing and analysing this topic; such perspective reduces an approach to simply comparing public and private efficiency. The former supposes an excessive growth of bureaucracy and problems associated with a lack of incentives for public administrators, such arguments thereby justifying privatisation to some extent. A critical relationship can also be observed between the public and private sectors and some political groups due to the play of interests created in such relationships. Privatisation seems to hint at interesting theoretical and practical discussion. Theory assumes that privatisation makes public service provision become more efficient (and competitive), thereby benefiting communities/populations regarding the overall allocation of resources. Pressure groups' roles are decisive regarding results in practice and this does not necessarily mean a gain in efficiency or productivity in all cases.

Key words: Privatisation, public sector, private sector, efficiency, interest group, public choice, regulation.

resumo

As Teorias da Regulamentação e Privatização dos Serviços Públicos

As teorias do interesse público, sob o ponto de vista normativo e com base nos erros de mercado, propõem uma articulação entre a racionalidade económica e a regulamentação com um padrão de intervenção pública numa economia de mercado. Entretanto, as teorias do interesse privado sob o ponto de vista positivo, a partir das falhas do governo, suscitam uma mudança nos direitos de propriedade dos activos públicos (Regulamentação e privatização) que passam a ser propriedade privada. Contudo, quando se aborda o problema da privatização, prevalece a racionalidade privada, perspectiva desde a qual o problema se reduz a comparar a eficiência pública com a privada. A primeira pressupõe um crescimento desmedido da burocracia e problemas associados com a falta de incentivos para os administradores públicos, argumentos que justificam de alguma maneira a privatização, enquanto ao mesmo tempo se observa uma relação crítica entre o sector público, o sector privado e alguns grupos políticos, pelo jogo de interesses que se criam nestas relações. Por outro lado, os processos de privatização deixam prever umas discussões bastante interessantes tanto desde o ponto de vista teórico como do prático.

Palavras chave: Privatização, Sector Público, Sector Privado, Eficiência, Grupos de interesse, Eleição pública, Regulamentação.

Recibido: octubre de 2009 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. 2010. Las teorías de la regulación de los servicios públicos. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 39-56.

Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos

PEDRO NEL PÁEZ PÉREZ*

JOSÉ SILVA RUIZ**

1. Introducción

Las teorías del interés público, desde el enfoque normativo y a partir de los fallos de mercado, proponen una articulación entre la racionalidad económica, la regulación y un patrón de intervención pública en una economía de mercado. Mientras tanto, las teorías del interés privado desde el enfoque positivo, a partir de las fallas del gobierno, proponen un cambio en los derechos de propiedad de los activos públicos (regulación y privatización) que pasan a ser propiedad privada. Sin embargo, cuando se aborda el problema de la privatización prevalece la racionalidad privada, perspectiva desde la cual el problema se reduce a comparar la eficiencia pública contra la privada. La primera supone un crecimiento desmedido de la burocracia y problemas asociados con la falta de incentivos para los administradores públicos, argumentos que justifican en alguna medida la privatización, mientras que al mismo tiempo se observa una relación crítica entre el sector público, el sector privado y algunos grupos políticos, por el juego de intereses que se crean en estas relaciones.

En esas circunstancias, el objetivo central de este artículo consiste en analizar la teoría de los procesos de privatización de los bienes y servicios públicos, desde el enfoque normativo, pero también desde la perspectiva de la elección pública, considerando la concepción y el papel que la regulación juega en cada uno de estos enfoques. Por otra parte, se propone una discusión entre el cuestionamiento a la propiedad y regulación públicas frente a la eficiencia, como uno de los argumentos más utilizados para promover los procesos de privatización, discusión que en muchos casos por su pretensión técnica ignora la relación con el bienestar social.

* Ph.D Economía. Profesor. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: pedronelpaez@gmail.com

** Ph.D © Economía. Profesor. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: josesilva46@gmail.com

Es importante señalar que la privatización supone una racionalidad igual para cualquier sector, público o privado, racionalidad que se ha pretendido unificar bajo el paraguas de la economía neoclásica; se considera que las fuerzas del mercado dirimen la disputa con la provisión de los servicios públicos. Pero la lógica del mercado impone un criterio de toma de decisiones fundamentada en la maximización de beneficios bajo el supuesto¹ de mayor eficiencia y, por lo tanto, mayor bienestar social. Sin embargo, el análisis de estos procesos muestra como la eficiencia puede pasar a un segundo lugar y, a su vez, la regulación pasa a servir los intereses económicos y políticos de determinados grupos de presión desde la perspectiva de la teoría de la captura y la elección pública y se plantea una relación ambigua entre lo público y lo privado. De tal modo, luego de reflexionar sobre estos aspectos, veremos cómo algunos procesos de privatización se han llevado a cabo en América Latina y Colombia con relativo éxito económico privado, pero no público.

2. Las teorías del interés público y del interés privado hacia la regulación y la privatización

La teoría de la regulación y de los procesos de regulación estatal en general, como requerimiento para la privatización de los servicios públicos, ha sido estudiada desde tres enfoques. Por un lado, están las teorías del interés público y privado por el otro, la nueva economía de la regulación desde la posición de la nueva economía institucional. La primera teoría, desde un carácter normativo (la elección social) se concentra en lo que “debería” perseguir el Estado; es decir, en las recomendaciones políticas y en la búsqueda del bienestar social sin considerar las posibles desviaciones (por ejemplo, en eficiencia) ya sea por parte de la burocracia, del político, del gobernante o bien del regulador. Uno de sus propósitos es corregir las fallas de mercado que entorpecen la búsqueda del bienestar social. La teoría del interés privado, desde un enfoque positivo (la elección pública), analiza los comportamientos que producen las desviaciones del Estado en la búsqueda del bienestar social, con el fin de localizar y corregir sus potenciales fallas, mientras que la nueva economía institucional puede catalogarse como un efecto positivo.

1 Cuando se habla de un supuesto, no necesariamente este se cumple.

Así, podríamos sostener que la regulación económica tiene su origen en la necesidad de controlar las fallas del mercado (enfoque normativo). Sin embargo, cuando el Estado interviene para corregir estas fallas surgen algunas dificultades especialmente por el manejo de la información², la de captura del regulador por el sector privado y la ineficiencia. En seguida se exponen brevemente estas teorías básicas de la regulación económica: 1) la regulación en función del interés público (enfoque normativo), 2) la regulación en función del interés privado o la captura del regulador (enfoque positivo) y, 3) la nueva economía de la regulación desde la posición de la nueva economía institucional.

2.1. La regulación en función del interés público (enfoque normativo)

En este enfoque, la regulación se concentra en promover el interés público. Desde esta posición es posible regular los casos en los que se producen fallas de mercado que afectan los hechos de la realidad: la competencia imperfecta (monopolios), la información asimétrica y las externalidades. Es decir, sirve para corregir prácticas mercantilistas ineficientes o inequitativas. La regulación no es la solución única, sino quizá es una segunda mejor opción (second best) también expuesta a problemas que se conocen como fallas regulatorias (Solanes 2000).

Sin embargo, es desde el enfoque normativo donde más se ha abordado la regulación de los bienes y servicios públicos. En efecto, a partir de Samuelson (1954) y Musgrave (1959) se estableció la denominada teoría de los bienes y servicios públicos. Samuelson mostró la contraposición que existe entre los “bienes públicos puros” y los “bienes privados puros” y trató de integrarlos en un modelo de equilibrio general. Los “bienes públicos puros” como la defensa y la seguridad nacional, la justicia, la educación para los pobres, las relaciones exteriores y los gastos de la administración central se financian con impuestos directos, sin contraprestación directa del Estado (principio de capacidad de pago: equidad vertical y horizontal).

2 Las dificultades con la información surgen cuando hay asimetría de información. La calidad de información que maneja el sector público a menudo es cuestionada especialmente por su escasez, por la calidad o bien porque el sector privado maneja una información cualitativamente superior a la del sector público o, simplemente se apropia de ella y la utiliza en su provecho.

La idea consistía igualmente en detener el crecimiento del Estado, y por eso Samuelson inclinó el análisis de la financiación de los bienes públicos hacia el principio del beneficio, que implica contraprestación y contribución de acuerdo con los beneficios recibidos, es decir, que cada contribuyente paga –cambio voluntario– según su consumo del servicio recibido (agua potable, electricidad, gas, carreteras, transporte, educación y salud, conocidos desde este enfoque como “bienes públicos impuros o mixtos” y “bienes de mérito”). Estos servicios se financian con impuestos que se convierten en cuasi-precios a través de tarifas, peajes, tasas y contribuciones. La crítica al modelo de Samuelson, desde el mismo enfoque normativo, surgió porque su análisis se centra en los “bienes públicos puros” que son los que menos se ven en la realidad, al contrario de los denominados “bienes públicos impuros o mixtos”, los cuales se deben financiar con impuestos indirectos y cuasi-precios. Son estos últimos “bienes impuros o mixtos” (más conocidos como servicios públicos) en los que el enfoque positivo centra su análisis para mostrar la ineficiencia de la prestación de servicios por parte del Estado y los que según su análisis deben pasar al sector privado.

2.2. La regulación en función del interés privado (enfoque positivo)

Los cuestionamientos a la regulación comenzaron a finales de los años sesenta del siglo XX. Se argumentaba que la regulación no respondía a sus objetivos por diferentes razones: la falta de claridad en los aspectos políticos y legales entre el regulador y regulado, la racionalidad económica del proceso regulatorio y de la intervención estatal, la captura de las actividades de interés público por parte de los grupos de interés particulares (sindicatos, gremios empresariales e industriales, asociaciones de empresas, etc.), la información y la experiencia concentrada en las empresas, el control de los reguladores a través de pleitos y litigios judiciales. El problema consistía, entonces, en la posibilidad de captura de los reguladores por parte de los grupos de interés, lo cual comprometería su juicio y podría terminar por favorecer a los grupos más influyentes en el proceso regulatorio: los individuos y las firmas.

El enfoque positivo de la regulación subraya un proceso de compensaciones entre las partes que intervienen en la actividad económica regulada, donde la decisión final del regulador tendrá por objetivo no la maximización de una función de bienestar social, sino

la de un beneficio político que favorece a los intereses individuales. Entre los principales autores exponentes de este enfoque se encuentran Stigler (1971), Jordan (1972), Posner (1976), Joskow (1989). De este enfoque se desprenden a su vez varias teorías económicas:

Teorías de la regulación económica. Stigler (1971) circunscribe su análisis al problema de la industria y advierte que el objetivo de la regulación consiste en detectar por qué una industria es capaz de utilizar al Estado para alcanzar sus fines, o bien cómo la empresa es utilizada por el Estado con fines particulares. Las empresas buscan el poder del Estado para imponer y sancionar determinadas políticas bajo su jurisdicción y coerción, con lo cual se podrían proporcionar o reducir ciertos beneficios. En esta teoría se sugieren cuatro instrumentos de política: 1) los subsidios directos, 2) el control al ingreso, 3) los mecanismos que afectan sustitutos y complementos y, por último, 4) la fijación de precios administrados.

La teoría de Stigler pretende mostrar cómo funciona la regulación que se dirige a proteger la producción y explica los beneficios o las cargas de la regulación, así como sus efectos sobre la asignación de recursos, en la cual las transacciones entre oferentes y demandantes de interés propio determinan el resultado regulatorio.

Para Jordan (1972) de manera similar a Stigler, el objetivo de la regulación es proteger a los productores; para Posner (1974) la regulación debe orientarse al análisis del monopolio natural, en el cual la demanda de un mercado importante se puede satisfacer al costo más bajo posible por una sola empresa en lugar de dos o más. Sin embargo, advierte que a medida que se fusionan las empresas tiende a desaparecer la competencia y, por tanto, se requiere que esta característica indeseable se corrija y se controle mediante la regulación.

Teorías de la maximización de servicios. Los partidarios de esta teoría consideran que la regulación es el resultado de las elecciones racionales de funcionarios públicos que buscan maximizar los servicios. Esta teoría presenta dos enfoques representados por Peltzman (1976), Sagansky y Porter (1976):

1. *El enfoque de quién toma las decisiones más significativas.* Las personas que están en capacidad de tomar estas decisiones son el regulador como político que pretende sobrevivir al definir políticas regulatorias que sirvan a grupos que más adelante pueden garantizarle su apoyo. Este regulador toma decisiones con base en consideraciones relacionadas con el

tamaño del grupo, los posibles beneficios que le reportará la decisión y los costos o cargas asociadas con el tamaño de los grupos opositores. Para el regulador como burócrata o la máxima autoridad de la agencia reguladora, su objetivo puede ser el logro de la eficiencia económica, pero sus decisiones también pueden verse afectadas por una multitud de factores, entre ellos, la información limitada, las oportunidades que tiene para su propia supervivencia, la presión de las empresas o de los operadores que regulan, así como también de los mismos usuarios o incluso de los políticos.

2. El enfoque de la regulación de la conducta de las empresas. Aquí se busca determinar la forma de regular todos los aspectos y las modalidades permitidas de comportamiento de las empresas que afectan el interés público. La regulación se entiende como el medio del que dispone la agencia reguladora para establecer los incentivos que lleve a la empresa privada (o pública) a maximizar el beneficio social, en una situación donde los intereses son divergentes y la información es asimétrica a favor de la empresa regulada.

Este enfoque de la regulación de la conducta de las empresas es central en el análisis de la regulación ya que considera problemas como la de precios de acceso, la de comportamientos no relacionados con los precios, la calidad de los servicios y la ambiental. Propone incentivos para mejorar la eficiencia, la tecnología y promover la competencia. Joskow (1974) y Mitnick (1974) estudian y sugieren elementos conceptuales que pueden aplicarse para comprender la relación entre el agente regulador, los operadores de los servicios y los usuarios.

2.3. La nueva economía de la regulación

Esta nueva regulación surge de los reparos de Coase (1960) a la teoría de las externalidades pigouvianas. Aquí el concepto de “externalidad” se considera innecesario y se enfatiza la ventaja de los “efectos perjudiciales”, los cuales se pueden examinar como cualquier otro factor de producción. Por supuesto, Coase no es partidario de la acción estatal, ya que supone que esta se relaciona con costos elevados aunque admite la posibilidad de que “a la mayoría de las ‘externalidades’ se les deba permitir existir si se quiere maximizar el valor de la producción”.

En ese orden de ideas, para Coase (1994, 27) el concepto de externalidad impone una intervención gubernamental (impuesto y regulación), aun antes de

que puedan considerarse otras opciones entre las que destaca la no acción, el abandono de una acción gubernamental anterior o simplemente la facilitación de las transacciones mercantiles.

La nueva economía de la regulación se ocupa del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente. Es decir, la regulación es una aplicación de la metodología principal-agente en la relación contractual entre el regulador y el agente regulado como lo proponen Laffont y Tirole (1994). El principal es el Estado (la agencia reguladora) que no posee toda la información y que detenta los derechos de propiedad de un activo o de la función administrativa más relevante. El agente regulado es el operador del servicio que administra la propiedad de los activos y, por tanto, es la parte informada sobre los detalles de sus contenidos específicos (insumos, tecnología y estructura de costos). Así, el problema de la regulación se relaciona con los costos de transacción, con los problemas de economía política y con información incompleta.

En el modelo principal-agente tres elementos son decisivos: la información, los incentivos y el diseño eficiente de los contratos. El principal debe encargarse del diseño de mecanismos de monitoreo e incentivos para que la agencia sea eficiente y permita al agente la maximización de sus beneficios. Un diseño inadecuado puede generar relaciones inconvenientes entre el principal y el agente que se pueden traducir en una asignación indeseable de los recursos que produzca pérdida de eficiencia, costos de transacción elevados que se asocian con el monitoreo de los contratos, y estructuras de incentivos inadecuadas que no estimulan un desempeño eficiente del agente. En consecuencia, si existe un entorno institucional apropiado, las relaciones entre el principal y el agente no generan fricciones.

Para Goldberg (1974) la regulación no se justifica porque existan condiciones de monopolio, sino por la necesidad de administrar la relación contractual. En su modelo, la agencia reguladora es un principal que administra un contrato de largo plazo en procura de los intereses colectivos de los grupos sociales. Esta perspectiva permite analizar los problemas que se presentan para administrar el contrato de largo plazo en situaciones de incertidumbre y también la relación de comportamiento del principal y sus implicaciones. En últimas, la regulación de un monopolio descansa sobre la necesidad de administrar el

servicio, determinar las inversiones, la tecnología, los costos y los precios (tarifas).

Por su parte, Williamson (2000) analiza la estructura del contrato de regulación para evaluar su eficacia y la estructura de las fallas que se presentan en la organización como consecuencia de factores humanos y ambientales. Los factores humanos se relacionan con la racionalidad limitada y el oportunismo, y los factores ambientales con la incertidumbre y la complejidad. Además, deben considerarse los costos, ya sean *ex ante* (redacción, negociación y salvaguarda del contrato) o *ex post* (derivados de desviaciones respecto a lo acordado, costos de arbitraje), los cuales pueden proporcionar una razón fundamental para la regulación del monopolio. En esta teoría se analizan ciertos problemas que Laffont (1993) acierta en describir como restricciones que condicionan la regulación: restricciones de información, restricciones transaccionales y restricciones político-administrativas.

En el primer caso, cuando se presentan restricciones de información como condicionantes de la regulación, se establecen tres clases de problemas relacionados, a saber, el riesgo moral, la selección adversa y la existencia de mercados incompletos.

Existe riesgo moral cuando una de las partes en una transacción puede realizar ciertas acciones que afectan la valorización de la transacción que efectúa la otra parte, pero que el regulador no puede ni observar ni controlar perfectamente. Como mecanismo de solución se sugieren los incentivos, de modo que la parte que realiza las acciones, impulsada por su propio interés, emprenda las acciones que exige el regulador.

La selección adversa ocurre porque los agentes tratan de aprovechar las diferencias de información para obtener beneficios adicionales. Este problema se contrarresta por una adecuada transmisión de información a través del mercado o de otros mecanismos.

Por último, los mercados incompletos se presentan porque no existen mercados ni contratos que cubran todos los riesgos inherentes a los intercambios presentes y futuros. Como los servicios públicos se consideran cuasi-mercados, la información es mucho más incompleta y, por lo tanto, no se pueden clasificar todos los riesgos para las valoraciones de cada agente.

En cuanto a las restricciones transaccionales, Coase (1937) muestra que en ausencia de costos de transacción no existe fundamento económico para la existencia de la empresa: si el mecanismo de precios es

gratuito, no sería rentable crear esas áreas de planificación dentro de las organizaciones. Según Coase (1960), el mundo que analiza la economía neoclásica sin costos de transacción no existe. Los mercados perfectos con costos de transacción nulos no existen, al contrario, el mundo real es un mundo donde coexisten los costos de transacción, derivados de problemas como la información asimétrica o como la acción colectiva, tipo "*free rider*". En contraste, la Nueva Economía Institucional considera una realidad económica caracterizada por costos de transacción positivos y racionalidad limitada del individuo, donde los derechos de propiedad y los mercados son incompletos y las instituciones tienen gran importancia (North 1981).

Coase (1960) también señala que los costos administrativos pueden ser tan altos que serían imposibles de manejar dentro de una sola empresa. Un mecanismo alternativo puede ser la regulación directa a cargo del principal, quien establece regulaciones que estimulen o restrinjan lo que debe o no hacer el agente y los mecanismos de cumplimiento. Sin embargo, plantea el mismo Coase que todas las soluciones tienen costos (la maquinaria administrativa del gobierno puede ser muy costosa) y, además, deben considerarse los costos sociales de los diferentes arreglos, así como el costo de emplear un nuevo sistema; es decir, se deben considerar siempre los efectos totales asociados, desde luego, con los costos político-administrativos.

Por su parte, la economía de los costos de transacción plantea la cuestión de la organización económica como un problema de contratación. Si debe realizarse una tarea particular, esta puede organizarse de varias formas alternativas. A cada una de ellas se asocia un mecanismo explícito de contrato y apoyo. En este caso se toman en cuenta la mayoría de relaciones de contratación, al igual que muchas implícitas, como lo sugiere Williamson (1985, 387).

En términos generales, las normas de cualquiera de los sistemas de regulación buscan resolver las disfunciones de los mercados a través de acciones concretas o prohibir las conductas perjudiciales, como en el caso de los monopolios a los que se les prohíbe abusar de su posición en cuanto a concentración excesiva del poder de mercado o porque que carecen de competencia.

El siguiente cuadro es una síntesis de los tres enfoques regulatorios y de las tres teorías existentes.

Cuadro 1. Los enfoques regulatorios y sus características

Enfoque Regulatorio	Características
Interés público (enfoque normativo) –fallas del mercado–	Existencia de un regulador benevolente que da respuesta a los intereses públicos, haciendo máxima una función de bienestar social. Los autores más influyentes Pigou (2010), Marshall (1997) Samuelson (1954), Baumol (1980).
Interés privado (enfoque positivo) –grupos de presión y fallas del Gobierno–	Según este enfoque, la regulación puede presentar fallas de captura de los reguladores por parte de los grupos de presión (las decisiones del sector público puede favorecer a los grupos más influyentes). - Existencia de un regulador no benevolente que intentará maximizar cierto bienestar político que va a favor de sus beneficios. - Proceso de compensación entre las partes que intervienen en la actividad económica que va a ser regulada. Los autores más influyentes son Buchanan, Joskow (1974), Jordan (1972), Stubblebine (1983), Stigler (1971), Posner (1974), Peltzman (1976), Becker (1983).
Nueva economía de la regulación (NEI) (enfoque institucional NEI) –características transaccionales–	La nueva economía de la regulación se ocupa del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente. La regulación es una aplicación de la metodología principal-agente a la relación contractual entre el regulador y el agente regulado. En el modelo principal-agente, dos elementos son esenciales: información e incentivos y el diseño eficiente de los contratos. Los autores más influyentes son Coase (1937), Williamson (1985), Laffont (1993), Hirriart, et ál. (2004), Spiller et ál. (2000), Levy, Stern (2000), Goldberg (1974), Weingast (1997).

Fuente: Recopilación de los autores.

3. Las tensiones en torno al concepto de privatización

La investigación sobre la privatización de los servicios públicos se ha llevado a cabo desde dos campos de estudio. Uno, asociado con Brada (1996) y Boycko (1996), busca identificar los métodos óptimos de privatización; el otro, representado por Hernández y González (2000), examina la discrepancia de eficiencia entre las empresas públicas y privadas. Desde luego que una de las razones más poderosas que justificarían la privatización es la ganancia en eficiencia económica aunque también lo que suena plausible, promover el apoyo suficiente para que un grupo político permanezca o alcance el poder, en cuyo caso la eficiencia probablemente se relega a un segundo lugar³.

3 Las empresas públicas (en realidad muchas de las instituciones públicas) se convierten en los llamados fortines burocráticos que no son más

En la relación entre privatización y eficiencia se da por sentado que las empresas públicas son menos eficientes que las empresas privadas entonces no producen bajo unos criterios de optimización. La ineficiencia se debe básicamente a la relación agente-principal⁴ y a la naturaleza del sector público, pues se presume carente de incentivos para reducir costos y de ser bastante permeable a las presiones políticas de los

que una clientela política que hace un trabajo en favor de un político en ejercicio o de un candidato potencial.

4 En la teoría de la agencia, se presenta una interacción entre dos partes, a saber, el agente, que en este caso puede ser una empresa pública y el principal, que puede ser el gobierno central. El agente realiza algunas acciones delegadas por el principal, pero los intereses del agente y el principal son divergentes, al delegar la autoridad en el agente no se cumplen totalmente los objetivos del principal, ocasionando una pérdida de agencia.

grupos de interés (*realpolitik*)⁵. Si adicionalmente se supone que la privatización promueve la competencia y produce una regulación eficaz, se superaría aquella concepción según la cual “las empresas estatales... son ineficientes, derrochadoras, que producen bienes y servicios de baja calidad a costos muy elevados” como lo propone Kikeri (2004). En resumen, la competencia supone optimización pero, como se verá más adelante, la competencia no necesariamente implica más eficiencia aún más cuando se trata de la privatización de los servicios públicos.

Otra razón para avanzar –y de alguna manera justificar– los procesos de privatización descansa en las presiones fiscales del gobierno (conocidas como restricciones presupuestarias fuertes) y las necesidades constantes de financiamiento. Los gobiernos regionales, o lo que en Colombia se llamarían los entes territoriales, demandan recursos para cubrir su déficit fiscal, situación que en el extremo puede llegar a exigir un rescate fiscal que, desde luego, puede originarse en alguna parte de la Administración Pública, como por ejemplo en la gestión inadecuada de las mismas empresas públicas⁶. El rescate significa financiación adicional por niveles mayores de gobierno, como el gobierno central a un gobierno subnacional que es incapaz de servir sus obligaciones (Litvack, 2003).

Ampliando un poco más el análisis, cuando enfrentamos la privatización a la actividad pública o al interés colectivo, bien sea a través de procesos democráticos como en el modelo del votante medio o por el uso del poder discrecional del Estado, no pude verse, en todos los casos, como una medida inevitable o irreversible. Aun en contra de los puntos de vista más conservadores que quisieran un Estado minúsculo, que velara por los derechos de propiedad exclusivamente, hay situaciones en las que es necesaria la in-

tervención. Es el caso muchas veces mencionado de los bienes públicos que por su naturaleza no los puede proporcionar el mercado ni en la cantidad ni en la calidad con que lo hace el Estado. Entre estos bienes se encuentran la defensa nacional, las instituciones legales, la justicia, un sistema de derechos de propiedad⁷ y las mejoras en la distribución de la renta por una tributación progresiva básicamente.

El carácter público de estas actividades es indiscutible aun cuando hayan sido sometidas a profundas reformas por la introducción de cuasi-mercados. La actividad pública también es evidente en otras actividades relacionadas con las obras de infraestructura y los beneficios sociales afines derivados, como la competitividad y la generación de empleos, la educación y los servicios públicos (el agua y los alcantarillados, la protección contra incendios y la recolección de basuras). Los servicios tienen esa connotación pública y tradicionalmente han sido proporcionados por este sector, aunque puede discutirse que desde el mismo interés público, la privatización y la regulación evitarían la concentración de la propiedad y el poder de mercado al promover la competencia. Pero aun con las leyes antimonopolio y la regulación de los mercados competitivos, se observan prácticas colusivas y monopólicas donde los oferentes no son un monopolio natural-público. La eficiencia y su manejo óptimo pueden quedar en entredicho.

Las consideraciones anteriores ponen de relieve varias controversias en torno a la naturaleza de lo público y de lo privado que trasciende la dicotomía público-eficiencia. La privatización de las empresas de propiedad del Estado implica un cambio de propiedad cuando los activos pasan del sector público al sector privado, aunque con la privatización “el cambio en la naturaleza de los derechos de propiedad conlleva una estructura diferente de incentivos para administrar y por tanto a cambios en el comportamiento administrativo y el desempeño de una empresa” como lo afirman Rosa y Perárd (2010).

En esta transición deben explicarse las “fluctuaciones de la asignación de los derechos de propiedad entre dos tipos de propietarios, inversionistas privados de un parte y el Estado de otra” (Rosa y Perárd, 2010). Pero en esta relación público-privada “el análisis de la

5 *Realpolitik* es un término que hace referencia a la toma de decisiones políticas, nacionales o internacionales con base en intereses prácticos más que en principios éticos, lo que en Maquiavelo equivale a la búsqueda y la retención del poder sin importar consideraciones éticas o religiosas.

6 Al respecto, es paradigmático el caso de las electrificadoras colombianas que a finales de 2010 por lo menos nueve de ellas estaban al borde de la quiebra por dificultades financieras. Las deudas contraídas superaban por lo menos la mitad del patrimonio, a pesar de la capitalización que les hiciera el Gobierno central, lo que dio argumentos para su privatización y saneamiento financiero, lo que implicó un costo adicional, además de la carga burocrática. Por otra parte, estas empresas operan en mercados “muy poco atractivos para el inversionista particular... no existe un número suficiente de usuarios industriales, comerciales y residenciales de estratos altos, que son los que finalmente garantizarían la rentabilidad del negocio” (El Tiempo, 2010). Parece ser que el motivo inequidad queda en un segundo plano.

7 Aquí también se encuentra un sesgo en los análisis económicos corrientes. Se tiende a creer que los derechos de propiedad se dan, se aplican y se analizan desde la perspectiva de lo privado, pero que los derechos de propiedad no aplican al Estado justamente.

política, incluida la administración pública debe sustentarse en la elección racional como un paradigma unificador [ya que] se espera que el paradigma de la elección racional proporcione la unidad teórica en la ciencia social por ser la base de la economía neoclásica, así como de la teoría del intercambio social en sociología y la elección pública en la ciencia política”, como lo expone Zafirovski (2002). Según lo expuesto más arriba, tanto el sector público como el sector privado y desde el punto de vista teórico (economía neoclásica) ambos obedecen a una misma racionalidad, porque de alguna manera la racionalidad se impone a cualquier agente económico y el Estado es un agente económico. Se trataría en efecto de imponer la racionalidad privada al sector público. En términos de la teoría no habría ninguna diferencia en que un servicio lo preste un ente público o una empresa privada porque los resultados esperados van a ser idénticos bajo el paradigma unificador de la racionalidad económica.

De acuerdo con Shapiro y Willig (1990), las empresas estatales pueden solucionar los fallos de mercado implementando políticas de precios que tengan en cuenta el costo marginal social y los beneficios derivados de la producción. Es claro que mientras la firma privada maximiza beneficios, la empresa pública tratará de maximizar algún tipo de bienestar social que es lo que en últimas las diferencia, aun en presencia de un monopolio natural sin que necesariamente haya pérdidas en términos de eficiencia. Pero si la empresa pública suministra el bien público y actúa en esta estructura de mercado concentrada y se le impone la racionalidad económica, tiene que cobrar un precio demasiado alto (no competitivo) y producir una cantidad socialmente insuficiente, es decir, que la empresa pública que opera en competencia imperfecta y se somete a la racionalidad económica tradicional está causando una gran ineficiencia que no puede ser resuelta por la propiedad gubernamental.

En este punto de vista social, donde la tecnología de producción ha sido elegida por las empresas de propiedad pública, los precios aumentan como resultado de la racionalidad económica o bajo la creencia de que se le debe imponer esa racionalidad. Pero lo mismo acontece si la empresa es privada y recibe recursos públicos para producir un bien o servicio, pues si depende de las transferencias públicas no tiene los incentivos para producir con eficiencia. Por el contrario y en vista de la influencia de los grupos de presión y la captura de rentas, la empresa privada buscará apoderarse de los recursos

públicos, de la debilidad institucional, para no producir nada y desde el punto de vista jurídico, buscar indemnizaciones del Estado, de manera que resultaría aún más ineficiente que la propia empresa pública.

Ese es el caso dramático de la concesión de obras de infraestructura. Históricamente para los Países no Desarrollados (PND) fue el Estado el que adelantó las grandes obras de infraestructura que hicieron posible el desarrollo del mercado interno y la cohesión territorial. Cuando se entrega al sector privado, la infraestructura de estos países sufre un retroceso evidente porque las obras o no se realizan, o incurren en sobrecostos o no se corresponden con la calidad requerida para las mismas. La privatización genera una ineficiencia mayor a la que se atribuye al sector público.

Las consideraciones anteriores se pueden volver críticas a la luz de las observaciones de Vickers y Yarrow (1988) Shleifer y Vishny (1994), ya que las interferencias políticas en las empresas públicas crean niveles excesivos de empleo, decisiones equivocadas sobre la producción, la localización, la inversión y los incentivos, pues los burócratas se inclinan más a maximizar su presupuesto total más que la utilidad de los usuarios. Un tema adicional bastante discutible, ya expuesto más arriba, es el de la promoción de la competencia. Usualmente se tiende a creer que la mayor competencia genera mayor eficiencia en la asignación de recursos. En la práctica, aunque a una licitación se presente un número grande de contratistas, el proceso no es transparente ya que los intereses económicos en juego, en su simbiosis con la política, no favorecen las mejores propuestas, sino aquellas que ofrecen dádivas y la posibilidad de alcanzar o mantener posiciones políticas o la misma administración de una entidad pública⁸. Por tanto, parece discutible el argumento de que con un adecuado grado de competencia sobreviene la asignación eficiente de recursos y puede aumentarse la eficiencia cuando las empresas privadas incrementan su productividad después de la privatización.

Otra derivación está relacionada con la teoría de la elección pública y en contra de la concepción weberiana de la burocracia idealista y superior. La burocracia considera a los burócratas como sujetos políticos racio-

8 Esto es ilustrativo del caso colombiano donde los políticos que no resultan elegidos (que se les conoce como los quemados) son nombrados en el servicio diplomático o en cargos de responsabilidad pública donde se cree que trasladan prácticas clientelistas que ponen en riesgo la eficiencia y la salud financiera de las empresas que empiezan a manejar.

nales, optimiza su utilidad, pero utilizando para ellos los recursos públicos así como la extracción de rentas.

Desde el punto de vista teórico que sustenta estas apreciaciones habría solamente una racionalidad económica bajo la cual los agentes toman sus decisiones. En lo público, por el teorema del votante medio, se toman decisiones de política económica desde la Administración Pública. La burocracia adopta estos principios de racionalidad para maximizar sus propios intereses. Así, ¿es admisible suponer que la racionalidad pública obedezca a la misma racionalidad de los agentes privados?, ¿no debería suponerse una racionalidad algo diferente para el sector público en tanto que los beneficios no son, en todos los casos, beneficios materiales?, ¿se puede holgar la teoría para que los comportamientos de todos los agentes queden arropados bajo el mismo paraguas teórico? Es más, ¿existen diferentes racionalidades como para que se pueda hablar y se entienda que lo público es cualitativamente diferente a lo privado? ¿Son compatibles estas dos racionalidades? Cuando se habla de una empresa pública se tiene la preconcepción de que es, por alguna razón, diferente a la empresa privada y por los prejuicios que recaen sobre la primera se quiere que se parezca más a la segunda o que se transforme en la segunda y una forma de hacerlo es, por supuesto, privatizándola. Es el sector privado el que aparentemente puede administrar de la manera más correcta y por esa vía aumentar el bienestar social, bienestar medido desde luego con el excedente social o la suma de los excedentes del consumidor y el productor.

Pero la racionalidad pública no persigue un beneficio económico per se o los beneficios no son necesariamente de carácter económico como sí lo son para el sector privado. Por el contrario, lo público se supone que persigue la maximización del bienestar social. Al presentarse el cambio en la propiedad por la privatización o la redefinición de los derechos de propiedad, necesariamente se estaría advirtiendo que al ser dos racionalidades diferentes, y al juzgarlas por sus resultados, una es mejor que la otra. Si la propiedad pública se caracteriza por una figura administrativa sin mayores incentivos económicos, es ineficiente.

La discusión anterior lleva a otra relacionada: La de los bienes públicos. Se da por un hecho que los bienes públicos son de naturaleza distinta a los bienes privados en los que “los individuos con motivos puramente egoístas se benefician mutuamente del intercambio... [y] con la ayuda del sistema de precios el proceso se puede extender y acomodar a una gran va-

riedad de bienes y servicios [...] sin embargo, [...] [en esta situación] mostrada como el perfecto ejemplo de resultados beneficiosos mutuos de actividades privadas e individualistas en ausencia del gobierno, el teorema de la mano invisible supone un sistema de elección colectiva comparable en sofisticación y complejidad al sistema de mercado que gobierna” (Muller, 2003). Este razonamiento no se puede llevar a la concepción de bien público ni tampoco forzarlo a que se comporte como un bien privado. El primero debe proveerse en cantidades iguales a todos los miembros de una comunidad (sociedad hobbesiana) y requieren el gasto de recursos, tiempo, etc., (op. cit.:10) y se supone que todos los ciudadanos pagan⁹ por esos servicios que en algunos casos no pueden ser privatizados.

En esta discusión, los servicios públicos ¿tienen las características de un bien público? El tema no carece de importancia si se reconoce que en algunos países estos servicios han sido proveídos por empresas privadas, pero fuertemente reguladas para cuidar tanto los intereses de las empresas como de los usuarios. ¿Se puede entender la dinámica de estos servicios por los fallos de mercado que están en el origen de los costos de transacción? Esa posibilidad no parece admisible.

4. El concepto de privatización

El concepto de privatización tiene múltiples acepciones, pero para entenderlo en el sentido al que apuntamos debe distinguirse entre quien financia un bien o servicio y quien lo suministra o lo presta. La consideración de estos criterios lleva a la división de actividades entre los sectores público y privado: financiación y provisión pública, financiación pública y provisión privada, financiación privada y provisión pública y financiación y provisión privada (Montes, 2004).

En los casos anteriores, la privatización comprende las políticas estatales que desplazan del sector público al privado la financiación y el suministro de un bien o servicio. El proceso privatizador incluye la

9 Casi todos. El problema radica en que para los PND más de la mitad de la población no tiene recursos porque son pobres, viven en la pobreza absoluta. ¿El gobierno subsidia entonces a los productores privados para garantizar un margen de rentabilidad?, ¿allí no se supone que la mano invisible resuelve el problema de la asignación de recursos y el Estado simplemente delega en terceros su responsabilidad?, ¿qué sería lo primero, la rentabilidad o el bienestar social en términos de justicia?, ¿el mercado como tal lo atiende los privados y a los pobres los sigue atendiendo el Estado?

subcontratación del suministro y la eliminación de algunas de las operaciones realizadas por este junto con la implementación o la reforma en la regulación existente. *Stricto sensu*, la privatización ocurre solamente cuando la responsabilidad estatal desaparece completamente. En sentido amplio, la privatización supone la transferencia de una función, actividad, u organización del sector público al privado como lo expone Montes (2004).

5. Más sobre la eficiencia

Aunque existe una justificación ideológica entre algunos académicos¹⁰, el sector privado y una parte del público, alrededor de la ganancia en eficiencia de las empresas privadas sobre las empresas públicas, la cadena argumental implica que, dado que entre los objetivos del gobierno está promover la eficiencia¹¹, la privatización contribuye a mejorar la eficiencia global del sistema. La privatización amplifica la eficiencia de la empresa privatizada, contribuye a una mayor actividad económica conjunta (mejor asignación de los recursos) y, por otro lado, permite una mejoría de la eficiencia del funcionamiento del propio sector público al ganar credibilidad la política económica.

Otra ventaja atribuida a la propiedad privada sobre la pública es el logro de un equilibrio competitivo que no considera externalidades en la producción o el consumo como tampoco la existencia de bienes públicos. Es decir, no hay una estructura monopolística mientras que los costos de información son reducidos. Por supuesto que si se reconoce la existencia de fallos de mercado se justifica la propiedad pública y similarmente los fallos de propiedad pública justifican su privatización. Si se cree que los mercados son eficientes, equitativos y alcanzan un equilibrio aceptable socialmente, aun así se dan situaciones en las que los resultados no son los esperados, como la distribución inequitativa de la renta. En estos casos el gobierno puede mejorar los resultados del mercado, aunque en circunstancias que pueden ser adversas debido a carencias de información e imperfecciones en el proceso político. Existen fallos del mercado, pero también fallos del Estado (Montes,

2004) aunque es justo reconocer que ni siquiera en el sector privado existe competencia perfecta porque de una herramienta teórica se ha pretendido hacer una verdad incuestionable.

Aquí confluyen algunas ideas que es necesario analizar. Por una parte, se considera que la regulación y las privatizaciones defienden el interés del público, pero por lo menos de tres partes simultáneamente. De los usuarios, de los grupos políticos y de la burocracia. Se propone una mirada crítica a cada uno de estos supuestos. En principio una regulación adecuada favorece a los usuarios de un bien público porque garantiza el servicio a unos precios que pueden resultar razonables o más baratos que si los proporciona el sector privado (recuérdese que hay países donde un alto porcentaje de la población no tiene renta o es insuficiente, es decir, son pobres) sin pérdida de eficiencia, si se quiere por el objeto social del Estado y porque, como se dijo en otra parte, los beneficios no son necesariamente financieros de manera que no implican la pérdida de eficiencia. La misma proposición no resiste el análisis. Es necesario recordar que el bien público de que se trate no lo proporciona el sector privado (valga decir el mercado) en una cantidad adecuada. Si así fuera no se trataría de un bien público y lo proporcionaría el Estado, financiándolo, proveyéndolo como bien público para que la sociedad se beneficie de ello.

En este orden de ideas, necesariamente el precio debe ser menor al costo marginal y los beneficios nulos, lo mismo que el costo marginal debe ser diferente al ingreso marginal. Una situación diferente implica una estructura de mercado de competencia perfecta donde por definición no caben los bienes públicos a menos que se quieran forzar a que se comporten como tal, de donde se supone que el bien público pierde su naturaleza y los beneficios no serían cero.

El problema del costo marginal inferior al ingreso marginal y al precio se debe afrontar desde la perspectiva del bienestar, los subsidios cruzados, las transferencias y otras herramientas que tiene un gobierno como por ejemplo una estructura tributaria progresiva. Ahora, la privatización de un bien como el que se está describiendo supone un cambio en los derechos de propiedad y un cambio de dinámica en su producción porque ahora se da bajo la óptica de un productor privado, lo que equivale a decir que el Gobierno traspasa toda su responsabilidad o una buena parte de ella al sector privado que opera bajo su propia lógica de maximización de beneficios.

10 Generalmente asociados con centros de pensamiento neoconservadores y con intereses económicos en los sectores susceptibles de ser privatizados, y con una fuerte influencia en la determinación y dirección que toman las políticas públicas.

11 La privatización incrementa la eficiencia económica, si eleva los incentivos de las empresas para reducir sus costos y fijar sus precios a la altura de sus costos.

Pero surge una inquietud. Si bajo la propiedad pública se suministra el bien con base en subsidios y en impuestos para generar una mayor equidad social, si se cambia la naturaleza de la empresa de pública a privada, ¿los subsidios deben ir al productor nuevo para que obtenga beneficios y pueda proveerse el bien por el mercado? ¿O estos deben continuar fluyendo a los usuarios? En el primer caso, si el Estado subsidia al productor, no debe haber modificaciones en la provisión del bien, de la estructura de precios, de la cantidad suministrada porque a través del subsidio se garantiza un margen de rentabilidad de la empresa al tiempo que se garantiza un nivel de bienestar y muy probablemente se gane en la eficiencia con que se presta el servicio, situación que de ninguna manera es incompatible con el cobro de cargos a los usuarios.

Cabe, sin embargo, la posibilidad de que el Gobierno quiera reducir los subsidios que da a determinados bienes, de manera que se obligue a que su precio se comporte como en una situación de mercado. Es el caso de los combustibles. Por una parte se reducen los subsidios para que los consumidores paguen un precio de mercado y cada cual consuma una cantidad de acuerdo a su presupuesto e incluso que se racionalice el uso del bien. Pero al mismo tiempo se carga una cantidad de impuestos que distorsionan con creces el mismo precio, de manera que por una parte el Estado desembolsa menos recursos por subsidios y recolecta más recursos por impuestos y gravámenes al bien, pero de todas maneras el precio como tal está distorsionado en el sentido en que no refleja un precio de mercado pues resulta ser muy superior al mismo. Se puede pensar que los objetivos del gobierno son altruistas y de alguna manera persiguen el interés público, y cualquier comentario resultaría inadecuado. Al fin y al cabo, se trata de una empresa pública que, por una parte, genera bienestar y, por la otra, genera recursos. Lo que hay que averiguar es qué sucede con la empresa si se privatiza. En ese caso se esperaría una desaparición de los subsidios lo cual a primera vista parece lógico. ¿Pero se deben seguir cobrando una cascada de impuestos al bien? Si se cobran esos impuestos ¿van a las arcas del Gobierno o van a las arcas de los accionistas de la empresa? ¿Qué sucederá en ese caso con el interés público? Pasa a un segundo plano por el interés privado. Privatizar el servicio no garantiza que se cobre el precio de mercado¹² y el usuario termina pagando precios elevados

por un bien que produce el Estado, aun mayor que si lo proveyera la empresa privada.

Ahora supóngase que la regulación intenta favorecer el interés de determinados grupos de poder. En este caso se trata del poder legislativo, del poder económico y poder transnacional incluidas las presiones políticas de gobiernos extranjeros interesadas en que sus empresas tengan el acceso a la explotación de recursos estratégicos, donde también se puede incluir la presión sobre el legislativo tanto para acomodar la regulación como para levantar restricciones constitucionales que salvaguardan algún tipo de recurso. La movilización de grandes capitales para acceder a la compra de los activos públicos solo se realiza si los retornos de la inversión son positivos. Pero, dado que *no existe una teoría de los derechos de propiedad de los activos públicos*, su valoración es muy cuestionable porque resulta difícil establecer los precios de mercado de estos activos ya que generalmente resultan subvalorados, situación que es aprovechada por los grupos económicos y políticos para comprar activos públicos muy por debajo de su valor¹³ y segmentar

pagar por el bien y pueden asumir alzas constantes en el precio de los combustibles. El interés público parece desaparecer. Sin embargo, un aumento del precio de los combustibles significa incremento de los costos de transporte de servicio público que se trasladan a los usuarios, también al transporte de alimentos y otras mercancías con probables efectos inflacionarios. El alza de un precio tiene efectos de política económica que algunas veces no es previsible y, por otra, de ninguna manera promueve la equidad y el bienestar si como es de suponer, los salarios se mantienen constantes por periodos de por lo menos un año. Tanto es así que hay alguna proporción de trabajadores que acuden a sus puestos de trabajo a pie ante la incapacidad de pagarse un pasaje en transporte urbano. Un argumento en contra de esta posición señala que los empleadores pagan un subsidio de transporte a sus empleados. Esto es válido para el sector formal de la economía, no para el informal, donde los trabajadores no tienen ni contrato de trabajo, ni un salario mínimo y, por supuesto, mucho menos un subsidio de transporte. Otro caso muy común es el de la ineficiencia de las empresas que proporcionan el servicio de agua potable. Por la edad de las redes, el problema de las pérdidas del líquido por las fugas incontroladas de agua son cuantiosas, pero esa ineficiencia, que requeriría inversiones del sector privado para ganar en eficiencia, son trasladadas total o parcialmente a los usuarios. En un caso como este la regulación ni favorece el interés público, ni la eficiencia de las empresas, desde luego, tampoco el mayor bienestar de la comunidad.

- 13 En una situación como esta resulta bastante cuestionable el papel de la banca de inversión por varias razones. Generalmente hay una relación entre los grupos económicos domésticos, las empresas transnacionales interesadas en la compra de estos activos y la banca de inversión de manera que comparten muchos intereses estratégicos aun cuando la banca de inversión sea extranjera. Si es nacional, esta comunidad de intereses entre grupos económicos es aún más estrecha. En cualquier caso, el valor de los activos a ser privatizados con frecuencia son subvalorados.

12 Para el caso colombiano, se ha argumentado que solo las personas ricas tienen un automóvil particular y, por lo tanto, tienen la disposición a

los mercados (la empresa privada que se hace con el activo público o con la prestación del servicio atiende preferentemente segmentos de la población con poder de pago mientras el Estado sigue atendiendo a quienes no tienen poder de pago con altos costos fiscales) y crear estructuras de mercado altamente concentradas¹⁴. Puede darse el caso en que la empresa privada provea el servicio que ha sido privatizado, pero que el Gobierno siga subsidiando a los estratos bajos de manera que la privatización puede que mejore la calidad del servicio, pero en absoluto mejorar la equidad, mientras la misma regulación sí debe garantizar un margen de rentabilidad a la inversión privada.

Un aspecto un poco oscuro con los procesos de privatización tiene que ver con el saneamiento financiero de las empresas a ser privatizadas. Por el manejo ineficiente, por volverse reductos políticos, por tener nóminas escandalosas y convertirse en la caja menor de algún grupo de poder, la situación de estas empresas se vuelve insostenible aun cuando se hayan rescatado varias veces en el pasado. Para poder privatizarla o venderla hay que sanearla financieramente, lo que llanamente quiere decir pagar todas las acreencias pendientes, como deudas, demandas presentes y futuras, indemnizaciones y obligaciones salariales. Lo que no muestran los estudios, las teorías favorables a la privatización, ni los estudios de la banca de inversión es que este saneamiento requiere muchos recursos, recursos que son públicos, pero que asume la sociedad como un todo y que resulta beneficiando a un número reducido de personas. Otra estrategia para justificar la privatización de un activo puede estar en dejarlo marchitar. Así su valoración se desploma y resulta más fácil de realizar en el mercado de las privatizaciones.

En el último caso se tiene a la burocracia. Dado que muchas de las funciones del Gobierno en todos sus niveles se han trasladado al sector privado o las ha asumido este sector, la burocracia juega un papel preponderante. Una de las quejas más comunes de los críticos del sector público es el tamaño desorbitante del Estado. Por consiguiente, uno de los objetivos de los programas de privatización es justamente la de reducir el tamaño del Estado al disminuir la burocracia, objetivo que se lograría si, por una parte, se privatiza y, por otra, se hace más eficiente al sector

público. De las consideraciones anteriores, desde la teoría, la privatización es positiva si está acompañada de una regulación clara, aplicable, exigible. Pero desde la práctica, se tiene la percepción de que los procesos han favorecido a un reducido grupo de intereses privados y políticos, con aumentos considerables de las tarifas, exclusión de algunos servicios, altos costos fiscales y una indudable pérdida de eficiencia, en algunos casos. Pero habrá casos en los que la privatización arroja solamente resultados positivos.

6. La privatización en América Latina

Al igual que en Estados Unidos y Europa, en los países de América Latina se observó una expansión del sector público desde los años cuarenta. Las políticas de nacionalización intentaron evitar consecuencias económicas indeseables como la Gran Depresión y se consideraron como acciones estratégicas para impulsar el desarrollo económico en ciertas regiones. En algunos también surgieron por motivos políticos e ideológicos.

Asimismo, durante los años ochenta se difundió la opinión generalizada de que las empresas públicas eran inviables por los problemas asociados de ineficiencia, la dificultad de su control, la corrupción política, el clientelismo, el despilfarro, la existencia de sindicatos depredadores, además de un resultado negativo en el aspecto social que supuestamente era su razón de ser. Como respuesta a estas dificultades, la teoría de la elección pública buscó demostrar que los burócratas y los sindicatos buscaban sus propios intereses (salarios y niveles de empleo más altos y estables), que los gobiernos y políticos locales se beneficiaban de las empresas públicas (a través de contratos, del clientelismo burocrático y de sus excedentes). Las grandes empresas estatales fueron también empleadas como medio para el endeudamiento, pues en ocasiones tenían mejores índices y garantías de pago que los gobiernos locales.

Estas falencias se mostraron como causantes de las pérdidas y detrimento de la eficiencia económica, y junto con la politización de las empresas públicas y con los consecuentes costos sociales, sirvieron de argumento en favor de la privatización. Otro hecho que impulsó la ola privatizadora en América Latina fue la crisis de la deuda en los presupuestos y finanzas públicas. Además, se generó la opinión de que la privatización aumentaría la calidad de los servicios y la cobertura, y reduciría costos y precios, y por esta vía contribuiría a reducir la pobreza.

14 Caso paradigmático al respecto es el monopolio de Telmex. A través de la compra de activos del gobierno mexicano a precios irrisorios, el propietario no solo consolidó un monopolio con alcances continentales, también llegó a convertirse en uno de los hombres más ricos del mundo.

Así empezó a gestarse un consenso y ambiente favorable en torno a las políticas de privatizaciones en la década de los ochenta, mostrando como experiencias exitosas la del gobierno británico, y más adelante el modelo chileno. Las experiencias de estos dos países acerca de los procesos de privatización y de la eficiencia de los marcos regulatorios constituye un punto esencial de referencia.

La privatización se mostró, además, necesaria para despolitizar las decisiones de inversión y de producción, y para que los inversionistas privados se fijaran más en la rentabilidad de sus empresas que en los favores políticos para mantener los contratos de concesión o de suministro a las empresas estatales. Las privatizaciones tenían como objetivos, estimular de manera más amplia la propiedad, la mayor competencia y la eficiencia con la introducción de la disciplina de mercado. Los procesos de privatización recibieron un gran impulso por parte de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, BID), las cuales condicionaron la refinanciación de la deuda externa y los nuevos créditos a los avances y consolidación del proceso.

Después de Chile, se destacan los procesos y los ingresos por privatizaciones de Brasil, México y Argentina. La privatización se ha efectuado en todos los sectores (incluyendo los recursos naturales—petroquímica, carbón, cobre, etc., y financieros, la banca—), tanto en aquellos cuya producción se comercializa internacionalmente como en los sectores de provisión de servicios públicos básicos como electricidad, gas, agua potable, alcantarillado y disposición de la basura en las ciudades, telecomunicaciones, educación, salud y pensiones.

En América Latina el proceso de privatización ha tomado diversas modalidades: venta directa de activos o de participaciones accionarias, o a través de contratos de concesión de empresas de servicios públicos. Este proceso de privatización tuvo un gran impulso entre 1990 y 1998, alcanzó una cifra de 154 billones de dólares. Las privatizaciones se constituyeron para los gobiernos latinoamericanos en un objetivo y el programa central que llegó a su punto más alto en el año 1997. Sin embargo, la contracción económica que afectó a la economía mundial a partir del año 1997 afectó el proceso privatizador latinoamericano. La crisis económica de la región, a su vez, disminuyó los flujos externos de capital, incluyendo la inversión extranjera directa, que se había constituido en la principal fuente de financiamiento para

la adquisición de las empresas públicas por el sector privado. La devaluación de las monedas nacionales como consecuencia de la crisis afectó la rentabilidad de las empresas de servicios básicos lo que disminuye el atractivo para la inversión del capital extranjero en esos sectores.

En América Latina comienzan a crearse grandes conglomerados financieros para participar en las privatizaciones de sus propios países o de otros: Telmex (México), Enersis, Matte, Cruzat, Luksic (Chile), Petrobras (Brasil). En Colombia también encuentra un lugar muy destacado el sector transnacional como España que invierte casi el 90% de su capital dedicado a la compra de empresas públicas privatizadas en una operación que se parece mucho a una reconquista. Pero allí también están empeñados grandes capitales de Japón, China, Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania y, desde luego, de los EE. UU. La alimentación de operaciones que se engranan en el espacio especulativo, que encaja en el fenómeno del capitalismo 'burbuja', ha estado empujando recientemente, y hasta con el apoyo del FMI, la búsqueda de una ampliación de la operación financiera a través de la apertura de las bolsas latinoamericanas de la venta de valores derivados (futuros, deudas, etc.).

El sustento legal y político, e incluso ideológico de los procesos de privatización en América Latina, se plasmó a través de los denominados "procesos de modernización del Estado" y de la Gestión Pública, auspiciados por la literatura de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, que implicó la reforma o creación de nuevas Constituciones Políticas.

Sin embargo, un ejemplo paradigmático de 'fracaso' del proceso de privatización es el que muestra Argentina con el caso del servicio de agua potable y saneamiento básico y la consiguiente re-estatización del servicio. Casos similares se presentaron en Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela. Según un estudio del BID citado por Azpiazu (2007), de las 14 experiencias bajo análisis de salida de operadores internacionales en los países citados, seis de ellas corresponden a la Argentina y dos a cada uno de los restantes países. En el caso de Argentina quedan involucradas algunas de las principales empresas transnacionales del agua: Suez Environment y su controlada Sociedad General de Aguas de Barcelona (AGBAR), la francesa Compagnie Générale des Eaux (Vivendi, actualmente, Veolia), Azurix del grupo estadounidense Enron Corp., la inglesa Anglian

Water PLC, la española Dragados y la francesa Saur International.

Con el servicio público de agua potable y saneamiento básico se debe tener en cuenta, que se considera como un bien preferente, de salubridad pública, esencial en la vida de las personas y de su calidad de vida y, por lo tanto, no puede ser considerado como una simple mercancía sujeta a las “fuerzas del mercado”. Es un servicio que debe garantizar el Estado, en especial cuando existen comunidades pobres o en condiciones de extrema pobreza que no pueden acceder a este.

Para el caso de los servicios públicos “en América Latina el 75% de los ingresos de privatización proviene de servicios públicos e infraestructura; 11%, del sector financiero, y el resto del petróleo, gas y manufacturas. Con las privatizaciones de industrias manufactureras se obtuvo alrededor del 16% de los ingresos totales de los países en desarrollo entre 1990 y 1999, de los cuales, en términos regionales, América Latina representó una gran proporción de la actividad de privatización, en especial, en términos de ingresos. Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México vendieron empresas pequeñas y medianas en un principio, pero expandieron sus programas con rapidez incluyendo grandes empresas de infraestructura y energía; las mayores contribuciones en los últimos años provenían de la venta de empresas de infraestructura y energía en Argentina, Brasil y México. Es interesante que la privatización de empresas manufactureras en América Latina no fue importante, salvo por algunas viejas industrias, consideradas estratégicas, como acero, aluminio y otras” (Benavides y Chong, 2007).

7. La privatización en Colombia

La privatización de los servicios públicos domiciliarios en Colombia se sustenta en una base de argumentos similares a los citados para los países de América Latina. En el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se da inicio a este proceso que se profundiza en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), en el cual se crean las leyes 142 y 143 de los servicios públicos con las que se da paso a su privatización a la entrada del capital transnacional y de los conglomerados nacionales para la producción de los servicios públicos domiciliarios y de los servicios de educación, salud y pensiones. Los gobiernos posteriores ampliaron y profundizaron las privatizaciones de los bancos de propiedad estatal, de los recursos ener-

géticos, de las telecomunicaciones, y donde el Estado tuviera inversiones o participación con base en la Ley 226 de 1995.

La estructura de la estrategia de privatización se fundamenta en la Ley de Privatizaciones (Ley 226 de 1995), la cual se expidió con base en el artículo 60 de la Constitución Política de 1991 (orientado a promover el acceso a la propiedad), la cual estableció un procedimiento para la enajenación de la propiedad accionaria estatal. Para los servicios públicos domiciliarios, las Leyes 142 y 143 de 1994 establecieron la forma de regulación, financiación, producción, provisión, acceso (tarifas y subsidios), consumo, gestión y participación de los usuarios, bases para la privatización o la prestación de estos servicios de acuerdo con los principios del mercado.

La realidad de la privatización de los servicios públicos y demás recursos privatizados en Colombia es el paso del monopolio público al monopolio privado. En el caso de los servicios públicos implicó, como paso previo a la privatización, establecer con claridad las diferentes fases o etapas de los procesos de cada servicio: generación, transporte, distribución y comercialización, y convertir cada una de estas etapas en mercados.

En los años cuarenta del siglo XX, en Colombia, el Estado creó las empresas de manera directa o se asoció con el capital privado para crear empresas consideradas estratégicas para impulsar la segunda etapa del desarrollo industrial, bienes intermedios, especialmente en la industria siderúrgica, automotriz y petroquímica. De ahí que una de las primeras privatizaciones, diferentes a los servicios públicos fuera la de Papelcol, industria papelera, que fue adquirida por la firma Grace; la venta de la ensambladora Sofasa a la Renault y Toyota; la participación en Icollantas y en las Siderúrgicas, también se privatizaron el Idema, la participación en la Flota Mercante y las empresas de telecomunicaciones y las electrificadoras y los bancos estatales. De manera más reciente, el Ministerio de Minas ha tenido a su cargo la venta de las propiedades más importantes, por ejemplo, el Cerrejón, la empresa de gas (Colgás, Surtigás, La Guajira) y acciones de Ecopetrol y el Ministerio de Telecomunicaciones, la concesión de los canales privados de televisión a los dos conglomerados más grandes del país: los Grupos Financieros Ardila Lulle y Santodomingo.

La realidad de la privatización de los servicios públicos se puede observar en el Caribe colombiano con la privatización de la energía y del agua potable,

donde la energía es actualmente comercializada por Unión Fenosa a través de las empresas Electrocosta y Electricaribe; el agua en Cartagena es distribuida por Aguas de Barcelona a través de la empresa Aguas de Cartagena.

En 1997 se recogieron a este respecto 3.100 millones por propiedades públicas (compañías eléctricas, hidroeléctricas, bancos y minas) adjudicadas a empresas españolas, sudafricanas, norteamericanas, chilenas, venezolanas. A Endesa de España, por ejemplo, se adjudicó una compañía eléctrica en Bogotá. En este negocio han sobresalido Enron Corp., Houston Industries, Banco Central Hispano, Anglo American Coal Corp., Chilgener. Y estas operaciones han sido ubicadas por el Gobierno colombiano como “inversión directa”.

El Gobierno de Uribe vendió acciones de Ecopetrol (sobre todo compañías de gas), de las electrificadoras de Tolima, Huila, Cundinamarca y acciones de Carbocol, y vendió los restantes bancos estatales. Ecopetrol emprendió aventuras conjuntas con British Petroleum, Triton y Total, mientras una legislación que restringía las exportaciones petroleras ha sido reemplazada por otra que rebaja los impuestos de salida de los hidrocarburos. Se amplió la política de concesiones para la infraestructura vial del país y se privatizaron todos los aeropuertos, también mediante concesiones.

Todos estos programas de privatización plasmados dentro de los planes de desarrollo de los respectivos gobiernos decían obedecer a la idea de modernizar la Administración Pública en Colombia. Esta idea proviene de los organismos de planeación económica y consiste no en transformar la dinámica de la Administración Pública en un sistema eficiente y equitativo, sino en ceder al sector privado las empresas consolidadas por años de inversión social, con el pretexto de conseguir recursos para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Lo esencial para el sector privado como para la esfera pública consistía en redefinir el papel del Estado, “hacer retroceder las fronteras del Estado” y ampliar la dinámica del mercado.

La importancia de la privatización de los servicios públicos domiciliarios radicaba aparentemente en la ampliación de la oferta con base en el capital privado y la creación de infraestructura para suministrarlos con inversiones privadas como también se propagaba la idea de que al generarse competencia se eliminaría el monopolio, pues las empresas se verían obligadas a mejorar su eficiencia, reducir sus costos, al tiempo que se

acababa con el clientelismo político. Sin embargo, la realidad muestra que los monopolios públicos fueron sustituidos por monopolios privados y que de los criterios eficiencia, equidad, transparencia y suficiencia financiera se ha dado prioridad al criterio de suficiencia financiera para mantener la rentabilidad de los operadores de servicios públicos domiciliarios con base en tarifas altas en contra de los intereses de los usuarios.

8. Conclusiones

Los procesos de privatización dejan entrever unas discusiones bastante interesantes tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Desde la teoría se presupone que los procesos de privatización hacen más eficiente (y más competitiva) la prestación de los servicios públicos y habría asimismo una ganancia en la asignación global de los recursos. Sin embargo, en la práctica, el papel de los grupos de presión es decisivo en sus resultados y no en todos los casos significa una ganancia en eficiencia ni en productividad. De alguna manera, estos grupos han desestimado el papel del sector público en la provisión y administración de bienes y servicios así como de activos públicos. Por otra parte, no se cuenta con métodos de valoración de activos confiables para cuantificar el valor de los activos privatizados, situación que es aprovechada por las empresas transnacionales, las empresas nacionales, los grupos económicos y financieros para adquirir activos muy por debajo de su precio real y constituir monopolios o estructuras de mercado altamente concentradas en manos de particulares, la segmentación de la población entre quienes pueden pagar, atendidos preferentemente por el sector privado y los que no lo pueden hacer atendidos por el Estado o por empresas privadas con cargo a los recursos públicos.

La privatización per se no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia, ni calidad y aun en situaciones de empresas privatizadas, los costos para el erario siguen siendo elevados. Se da, por otra parte, una relación poco clara entre los intereses del sector privado, la burocracia, los grupos políticos en una amalgama de intereses que distorsionan los propósitos de los procesos de privatización de los servicios públicos.

De las consideraciones anteriores, desde la teoría, la privatización es positiva si está acompañada de una regulación clara, aplicable, exigible. Pero desde la práctica, se tiene la percepción de que los proce-

Los procesos han favorecido a un reducido grupo de intereses privados y políticos, con aumentos considerables de las tarifas, exclusión de algunos servicios, altos costos fiscales y una indudable pérdida de eficiencia, en algunos casos. Pero habrá que investigar sobre casos de privatización exitosos, especialmente en el Ter-

cer Mundo, donde casi sin excepción los procesos de privatización han estado asociados con escándalos de corrupción como resultado de la connivencia malsana de políticos, sector privado y burócratas, el surgimiento de monopolios inmensos a la par del aumento de la pobreza y la exclusión social.

REFERENCIAS

- Azpiazu, D. 2007. "La Privatización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad Regulatoria, Incumplimientos Empresarios, Ganancias Extraordinarias e Inequidades Distributivas". Buenos Aires.
- Becker, G. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *The Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- Baumol, W. 1980. Public and Private Enterprise in a Mixed Economy. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Benavides, J. y Chong A. 2007. "Privatización y Regulación en América Latina". *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*. Ed. Eduardo Lora. Madrid: Mayol Ediciones.
- Boycko, M., Shleifer A., R. Vishny. 1996. "A Theory of Privatization". *Economic Journal*, No. 106: 309-19.
- Brada, J. C. 1996. "Privatization is Transition... Or Is It?". *The Journal of Economic Perspectives* 10, No. 2:(67-86).
- Coase, R. H. 1994. *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coase, R. H. 1937. "The nature of the firm". *Económica*, No. 4 (1937):386-405.
- Coase, R. H. 1960. "The problem of social cost". *Journal of Law and Economics* 140, No. 1:1-44.
- "Nueve electrificadoras al borde de la quiebra". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-250810>.
- Gamir, L. 2004. *Política de privatizaciones y su marco de política económica. Coherencia, credibilidad y análisis coste-beneficio*. Teoría y política de privatizaciones: Su contribución a la modernización económica. Análisis del caso español. Madrid: Fundación SEPI.
- Goldberg, V. 1974. "Institutional Change and the Quasi-Invisible Hand". University of California, 1974.
- Hernández, DeCos P. y Argimón, J., González-Páramo J. 2000. Does Public Ownership Affects Business Performance? Empirical Evidence with panel data from the spanish manufacturing sector". Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España.
- Hiriart, Y., Martimort, D. y Jerome, P. 2004. On the optimal use of ex-ante regulation and ex post liability. University of Toulouse (IDEI, LEERNA).
- Jordan, W. 1972. "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation". *Journal of Law and Economics* (1972): 151-76.
- Joskow, P. L. 1974. "Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation". *Journal of Law and Economics* 17, no. 2: 291-37.
- Kikeri, S. 2004. "An Assessment on Privatization". Edited by John Nellis. Washington: World Bank.
- Laffont, J. J. 1993. "Regulation of Pollution with Assymetric Information". Toulouse: GREMAQ.
- Laffont, J. y Tirole J. J. 1994. *Theory of Incentives in Procurement and Regulation* Cambridge: MIT Press.
- Litvack, J. y Roden A. 2003. Gunnar S. Eskeland; Jennie. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*. Boston: MIT Press.
- Marshall, A. 1997. Principles of Economics. Amherst, Prometheus Books.
- Mitnick, B. 1974. "The theory of agency: The concept of fiduciary rationality and some consequences". University of Pensilvania.
- Montes, J. 2004. "Hasta dónde puede llegar la privatización". *Teoría y política de privatizaciones, su contribución a la modernización económica: Análisis del caso español*. Madrid: Fundación SEPI.
- Muller, D. 2003. *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- North, D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Peltzman, S. 1976. "Toward a more general theory of regulation". *Journal of Law and Economics*, No. 19:211-40.
- Pigou, A. 2010. The Economics of Welfare. Memphis, General Books.
- Posner, R. 1974. "Theories of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics* 5, No. 2:225-358.
- Pulido, A. 2004. "Innovación, competitividad y privatización". *Teoría y política de privatizaciones. Su contribución a la modernización económica: El caso español*. Madrid: Fundación SEPI.
- Rosa, J. y Edouard P. 2010. "When to Privatize? When to Nationalize? A Competition for Ownership Approach". *Kyklos* 63, No. 1:110-32.
- Sagansky, M. y Porter J. 1976. "Information, politics and economic analysis: The regulatory decision process in the air freight cases". *Public Policy* 24, No. 2:263-307.
- Samuelson, P. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36, No. 4:387-89.
- Shapiro, C. y Willig, R. 1990. "Economic Rationales for the Scope of Privatization". *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. J. Waterbury e N. Suleiman (Edited). London: Westview Press.
- Shleifer, A. y R. Vishny. 1994. "Politicians and the Firms". *Quarterly Journal of Economics*, No. 109: 995-1025.
- Solanes, M. 2000. "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercado". Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Stern, J. 2003. "Regulation and contracts for utility services: Substitutes or complements? Lessons from UK Railway and Electricity History". *Journal of Policy Reform*, 2003, 6 (4):193-21.
- Spiller, P. y Abdala, M. 2000. Institutions, Contracts and Regulation in Argentina. Temas, Buenos Aires.
- Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics* 2, No. 1:3-21.
- Stubblebine, C. 1983. Reaganomics: A Midterm Report. Ics Pr.
- Vickers, J. y Yarrow G. 1998. "Privatization: An Economic Analysis" *MIT Series on the Regulation of Economic Activity*. Cambridge: MIT Press.
- Weingast, B. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91: 245-63.

Williamson, O. 2000. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

_____. 1985. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, No. 38:595-613.

Yarrow, G. y Vickers John. 2002. *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

Zafirovski, Milan. "Administration and Society: Beyond Public Choice?". *Public Administration* 79, No. 3:665-88.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. 2010. Las teorías de la regulación de los servicios públicos. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 39-56.	Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. (2010). Las teorías de la regulación de los servicios públicos. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 39-56.	Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. "Las teorías de la regulación de los servicios públicos". <i>Administración & Desarrollo</i> 38.52 (2010): 39-56.