

PARTE 1 – Enfoques teóricos y conceptuales

2. REPENSAR LA EMPRESA PÚBLICA: LA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Massimo Florio

Introducción

Estamos en el quinto año de una crisis global que, más allá de su dimensión macroeconómica, también tiene implicancias específicas para las políticas de privatización. En las últimas tres décadas los gobiernos y las organizaciones internacionales habían aceptado la idea de que el Estado es un mal proveedor de servicios, o al menos peor que los operadores privados. También se asumía que la economía sólo mejoraría con un cambio en la propiedad del capital productivo del sector público al sector privado (Megginson y Netter, 2001). Las opiniones disidentes eran considerados excéntricas.¹ En el marco de tan dogmático consenso, se aconsejaba a los gobiernos vender las empresas del Estado a inversores privados. La privatización se había convertido en una industria en sí misma, con la participación activa y provechosa de consultores jurídicos y financieros, intermediarios, medios de comunicación y grupos de presión vinculados al mundo de los negocios. La escala y el alcance geográfico de este tipo de operaciones ha sido enorme (Bortolotti y Siniscalco, 2004).

Sin embargo, el consenso en torno a la privatización nunca fue unánime; véase, por ejemplo, Checchi et al. (2009) sobre América Latina, y *The Economist* (1995) sobre el Reino Unido. Tres razones principales han sustentado las opiniones disidentes. La primera se basa en la valoración de la supuesta mayor eficiencia de las empresas privatizadas a partir de la revisión de evidencia empírica no del todo convincente, sobre todo cuando sólo se considera la perspectiva del “antes y después” y se hace caso omiso de la necesidad de controlar la complejidad de indicadores de desempeño que cambian con el tiempo, incluyendo factores vinculados a la demanda y el cambio tecnológico. La segunda razón asume que los

1 Por ejemplo, en un artículo de revisión de un libro del autor de este capítulo (Florio, 2004) en el *Journal of Economic Literature*, el comentarista escribió la siguiente frase: “Es asombroso encontrar a un economista profesional que afirma que en la actualidad no podemos concluir de forma definitiva que la propiedad privada sea superior a la propiedad pública en casi todas las circunstancias” (Megginson, 2006: 173).

criterios de medición del desempeño para el sector público y la empresa privada pueden (de hecho, *deben*) ser diferentes, por ejemplo al considerar las cuestiones de accesibilidad social, sostenibilidad medioambiental, seguridad del suministro y otros objetivos de la gestión pública. La tercera razón se basa en un argumento político, que considera que las privatizaciones en áreas de alta rentabilidad económica, tales como la energía y las telecomunicaciones, podrían reforzar la incidencia de intereses privados en el gobierno y en las entidades reguladoras, particularmente en los países menos desarrollados, pero también en contextos democráticos más maduros.

La crisis actual no sólo ha hecho más visibles las preocupaciones relacionadas a las políticas de privatización, sino que también ha sacudido el axioma genérico que establecía que el sector privado es intrínsecamente más “eficiente”. Las recientes nacionalizaciones de emergencia (o rescates con dinero público) de algunos de los más grandes bancos, compañías de seguros y agencias hipotecarias es sólo el más aspecto más visible de una nueva ola de intervención gubernamental en la economía. *The Economist* (2012) incluso ha expresado su preocupación ante el retorno a gran escala del “capitalismo de Estado”. Por otra parte, pese a haber estado 30 años en una situación defensiva, las empresas públicas aún se encuentran lejos de desaparecer. En parte, el estancamiento de la privatización es sólo una consecuencia de la crisis financiera: los gobiernos habrían vendido las “joyas de la familia” a precios muy bajos, en comparación con los de años anteriores. Sin embargo, la renuencia a privatizar también es la consecuencia de resultados poco satisfactorios y malas experiencias de gestión privada de algunos servicios. En síntesis, los gobiernos todavía controlan un gran número de empresas estatales.

Varios trabajos de investigación publicados en los últimos meses —más allá de la existencia de diferentes perspectivas, metodologías y enfoques analíticos— sugieren que la propiedad es sólo una parte de un entorno institucional mucho más complejo. De hecho, los factores que determinan el rendimiento de las empresas (públicas y privadas) están sólo tangencialmente determinados por la propiedad *per se*. Los investigadores deberían considerar el significado de la propiedad pública en el marco del profuso espacio institucional para apreciar su significación real, tanto teórica como empírica.

La propiedad y la regulación

La propiedad de la empresa es en sí misma una función institucional. En las economías capitalistas avanzadas la propiedad se basa en las leyes y en las normas formales del orden jurídico de cada país. A su vez, la legislación y los tribunales toman en cuenta su evolución a lo largo del tiempo, como sucedió en el pasado con la aparición del concepto de sociedad anónima (con la propiedad diluida en el espacio económico), o como sucede hoy en la era de Internet (con activos diluidos en un espacio virtual). Sin embargo, los derechos de propiedad, pese a que cambian a lo largo del tiempo y a través de las jurisdicciones legales, siguen estando

definidos, limitados y aplicados por las instituciones públicas. La regulación de los servicios públicos constituye un buen caso para el estudio de la interacción entre la propiedad y las instituciones.

Janice Beecher (2013), la directora del Instituto de Empresas Públicas de la Universidad Estatal de Michigan, ha investigado el sector del agua en los Estados Unidos, concluyendo que el nivel de desempeño de las empresas estatales y privadas no depende del carácter específicamente “público” o “privado” de la gestión. Su modelo conceptual indica que el rendimiento de la empresa está determinado por tres dimensiones de una “governabilidad estructural” (propiedad, formas de funcionamiento y autonomía de la empresa) y tres dimensiones de una “governabilidad institucional” (competencia en los mercados, evaluación externa y regulación económica). Beecher afirma que cuando el nivel de operaciones es correcto (cuando las economías técnicas de escala están plenamente aprovechadas), la regulación externa de los precios y de otros aspectos es eficaz, la calidad y otros indicadores de buen funcionamiento son los adecuados, y el proveedor del servicio no depende de transferencias desde el presupuesto público, la privatización se torna innecesaria. Por otra parte, dada la tendencia de los operadores privados a ofrecer la provisión de agua a precios más altos, la justificación de la privatización del servicio en base a la noción de eficiencia requiere ser considerada con mucho detenimiento. Al respecto, es necesario recordar que en Estados Unidos el suministro de agua está mayoritariamente controlado por los gobiernos locales en todas las grandes ciudades, a excepción de dos. Las empresas privadas sólo gestionan el 9% de la provisión de agua a escala nacional, con una tendencia a la baja.

Considerando que los gobiernos locales estadounidenses se aferran con firmeza a la provisión *pública* del agua, ¿deberían los países menos desarrollados optar por la privatización? Cuando la capacidad de regulación es más débil, ¿existe una racionalidad para privatizar el agua? Jean-Jacques Laffont (2005), en su libro póstumo sobre “Regulación y Desarrollo”, ya había observado que pueden existir buenas y malas razones para la privatización, incluyendo entre las últimas la oportunidad de beneficios económicos para políticos corruptos y sus compinches. La realidad actual de Rusia también muestra la necesidad de repensar este tema en relación al control de los recursos energéticos (Florio, 2002; Vanteeva, 2012). La propiedad, ya sea pública o privada, bajo un gobierno capturado por quienes buscan maximizar sus intereses privados, puede ocultar la apropiación de rentas por parte de los políticos y sus apoyos particulares (a menudo utilizando a la familia como la vía de acceso a pagos indirectos y otras transacciones no siempre legales). Pese a que la propiedad puede estar formalmente basada en la ley, el marco legal indica solo el comienzo de la historia, dado que otras instituciones sociales determinan los resultados finales.

Las economías desarrolladas no están al abrigo de comportamientos oportunistas a gran escala. El fracaso de la regulación financiera en Estados Unidos para

evitar algunos de los grandes abusos corporativos que se han descubierto en los últimos años, sugiere que ni la propiedad ni la regulación ofrecen garantías plenas. Beecher ha observado, sin embargo, que el financiamiento a través de bonos en el mayoritariamente público sector del agua estadounidense ha sido prudente y ordenado, sin que se registre la falta de pago de deudas significativas. De esta indagación surgen otras observaciones de índole financiera y fiscal para el estudio de la gestión pública.

En consecuencia, sería un error concluir que la propiedad no tiene importancia para el desempeño, pero sin duda la focalización en el tránsito de lo “público” a lo “privado” —y viceversa— sin tener en cuenta el entorno y la racionalidad institucional, parecería ser una opción excesivamente limitada, tanto para el estudio del valor social de las formas económicas como para el diseño de políticas públicas (Florio y Fecher, 2011; Kuo Tai, 2012).

Nuevos modelos de propiedad pública

A fines del siglo pasado, Malcolm Sawyer y Kathy O’Donnell (1999) listaron las posibles formas que las empresas públicas podrían asumir en el futuro, más allá del modelo tradicional de la industria nacionalizada, y discutieron los pros y los contras de cada posibilidad. Aoife Brophy Haney y Michael Pollitt (2013), de la Universidad de Cambridge, han observado que también en un sector tan particular pero estratégico como el de la energía existen ejemplos de nuevas formas de empresa pública (o al menos sin fines de lucro). En varios de los casos estudiados las nuevas organizaciones surgen para resolver problemas específicos y se adaptan a circunstancias locales que los inversores privados no habrían podido enfrentar de manera adecuada. Los ejemplos incluyen: parques eólicos en Dinamarca, con la propiedad compartida entre el gobierno, cooperativas y consumidores locales; nuevas plantas nucleares en Finlandia, con una compleja combinación de diferentes fuentes de financiación públicas y privadas; y terminales de gas natural licuado en Chile, también basadas en una mezcla de capital público y privado.

Según Brophy Haney y Pollitt, el impulso de lo público está basado en altos requerimientos de capital, consideraciones ambientales, y perfiles de riesgo. Otro ejemplos son: fondos mutuales de consumidores (y de otras organizaciones sin fines de lucro) para ejercer la propiedad de redes de suministro eléctrico en Nueva Zelanda; la propiedad comunitaria de un interconector en el norte de Irlanda; y una empresa de servicios energéticos en Gran Bretaña. La principal motivación de la propiedad sin fines de lucro sería la protección de los intereses del consumidor, en particular la asequibilidad para los usuarios vulnerables. Los autores son juiciosos en su evaluación de los estudios de caso y apoyan la idea de que todavía hay buenas razones para más inversión privada en el sector energético, pero también argumentan que el equilibrio entre lo público y lo privado aún no se ha estabilizado y que la participación pública es hoy más probable de lo que se pensaba hace algunos unos años.

Existen otros ejemplos que pueden ser mencionados para apoyar este punto de vista. Daniel Chavez (2012) enumera algunas de las alternativas a la privatización del suministro eléctrico en América Latina. A pesar de dos décadas bajo el Consenso de Washington, Chavez muestra que en la región latinoamericana existe una gran variedad de arreglos institucionales. La combinación de diferentes formas de propiedad con desagregación se observa en Argentina, Bolivia, Guatemala y Panamá. La integración vertical con predominio de la propiedad privada es permitida en Chile, El Salvador, Perú y la República Dominicana. La propiedad pública está muy extendida en otros 14 países, incluyendo dos grandes países como Brasil y México, y ha sido particularmente exitosa en Costa Rica, donde se menciona a ICE (la entidad eléctrica nacional) como la empresa más exitosa de la región.

Del otro lado de Atlántico, en Europa, los datos sistematizados por la OCDE (en torno al año 2007) muestran que la propiedad pública en el sector eléctrico sigue siendo dominante o extendida en Austria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia y Suiza (Florio, 2013b). En Alemania, una gran parte del suministro eléctrico está en manos de empresas municipales (Hall et al., 2013). Por lo tanto, los países con la electricidad enteramente controlada por empresas privadas, como Bélgica, España y Reino Unido, son claras excepciones. Irónicamente, el país donde se ideó la privatización de la electricidad y surgió el modelo de reforma a seguir en otros lugares, es aquel donde recientemente, en el año 2011, el Departamento de Energía y Cambio Climático reconoció la existencia de “un amplio consenso de que los actuales mecanismos de mercado no posibilitarán la escala de inversión requerida a largo plazo ni al ritmo necesario para dar respuesta a los desafíos planteados”. Los desafíos están referidos a la caducidad de las plantas de suministro, los objetivos de incremento de la energía renovable y de descarbonización, el aumento de la demanda, la asequibilidad social y la seguridad del suministro. En respuesta a ese panorama, el gobierno británico está pasando a priorizar un enfoque *planificado* para el sector eléctrico. La coalición conservadora-liberal demócrata en el gobierno no revertirá el dogma de la privatización, pero ha promovido la creación de un organismo gubernamental para determinar el volumen de la inversión, la capacidad de reserva, la matriz tecnológica y —de facto— incluso las tarifas.

La consideración conjunta de la propiedad y de los arreglos de mercado parecería ofrecer una amplia gama de opciones, pero varias de las economías más liberalizadas siguen manteniendo empresas públicas fuertes. Todavía hay mucho que explorar en términos de formas de propiedad pública, pero ya contamos con amplia evidencia de que ésta es compatible con distintas posibilidades de organización sectorial, desde la integración vertical monopólica (como en Francia hasta hace poco) hasta el mercado eléctrico abierto de los países escandinavos, donde el gobierno es propietario de la red y ejerce el control del sector, con varios genera-

dores —en su mayoría públicos— que compiten en el marco de un sofisticado y bien gestionado mercado transnacional regulado. En Europa, en América Latina, y en muchas partes de Estados Unidos, los gobiernos y los actores públicos locales han optado por un camino diferente a la privatización. La evidencia internacional muestra que la forma de organización sin fines de lucro en el sector energético puede responder a necesidades, objetivos y entornos socio-económicos específicos.

Remunicipalización y renacionalización

¿Existe alguna evidencia de que la política de privatización está realmente revirtiendo su curso? En los últimos años se ha podido constatar una clara disminución de las privatizaciones. Las razones de la desaceleración o regresión son evidentes. En algunos países, la mayoría de los activos públicos de valor, en particular los vinculados a las telecomunicaciones y la energía, ya se han vendido. Lo que queda es menos rentable. La transferencia al sector privado de algunas de las restantes empresas estatales significaría otorgar un subsidio al comprador, y el costo para los contribuyentes podría ser más alto que cubrir las necesidades presupuestarias de la gestión gubernamental. Por ejemplo, según algunos expertos, el monto de las subvenciones otorgadas por el gobierno británico para mantener las empresas ferroviarias privatizadas es actualmente varias veces mayor que los costos de la nacionalizada British Rail. Las asociaciones público-privadas (*public-private partnerships*) también han demostrado ser muy costosas para los contribuyentes en el Reino Unido y en otros países (Sawyer, 2010). Una segunda razón muy obvia es que la venta de activos en los mercados financieros actualmente deprimidos implicaría aceptar precios bajos. Por lo tanto, algunos gobiernos simplemente postponen las ventas de las empresas públicas que todavía controlan.

Otras diferentes y más interesante razones para el estancamiento de las privatizaciones han sido destacadas por investigadores de la Universidad de Greenwich (Hall et al., 2013), quienes muestran que en algunos países europeos existe un creciente interés en la *remunicipalización* de algunos servicios locales, tales como el agua (en Francia, donde las concesiones a las empresas privadas han sido más frecuentes) y la distribución de energía eléctrica (en Alemania, donde la gestión del servicio ha sido transferida a entidades privadas a través de concesiones u otros contratos). La intensidad y la geografía de esta tendencia aún no se ha evaluado y la misma sigue en desarrollo, pero su significación en los dos principales países de la Unión Europea (UE) y en dos de las ciudades más importantes —París y posiblemente Berlín— no se puede obviar. David McDonald y Greg Ruiters (2012a) también han observado que la movilización social en defensa del agua pública (y de la energía y la salud) ha ganado impulso en varios países de América Latina, Asia y África en los últimos años.

Las razones para el bloqueo de la política de privatización en el ámbito local parecen claras. En primer lugar, en lugares donde los municipios se enfrentan a graves restricciones fiscales, existe la necesidad de comprobar la relación costo-

beneficio de las opciones de prestación de servicios esenciales, es decir, servicios en torno a los cuales los ciudadanos consideran que los gobiernos locales tienen responsabilidad plena. Como resultado, si las concesiones se consideran demasiado costosas, la alternativa es la renegociación o la cancelación, ya que hay espacio limitado en las finanzas públicas locales para ser generosos con los operadores privados. Algunos investigadores han desarrollado una línea específica de investigación, en particular en relación a los servicios públicos en América Latina (véase Guasch et al., 2005). En segundo lugar, cuando los ciudadanos se enfrentan a tiempos difíciles, debido al aumento del desempleo o a los recortes en el ingreso real causados por la actual recesión, pasan a resistir de manera más activa los aumentos tarifarios que las empresas privadas están dispuestas a introducir más a menudo que las públicas. Eventualmente, después de varios años —en algunos casos décadas— de gestión privada, existe la percepción de que sus ventajas en términos de calidad y eficiencia han sido limitadas o inexistentes. El nivel local de las operaciones ofrece la facilidad de comparación de municipios o gobiernos regionales que pertenecen al mismo contexto legal e institucional. Por lo tanto, si el transporte público local, la distribución de electricidad o el servicio de agua potable es ofrecido por empresas públicas de otro municipio a precios más bajos, con costos razonables y una calidad aceptable, las alternativas a la privatización son fáciles de apreciar y apoyar. El trabajo de Hall et al. (2013) ofrece una descripción de los “vaivenes del péndulo”.

Tendencias similares también están surgiendo más allá del nivel local. A escala nacional, uno de los más importantes efectos de la crisis mundial ha sido repensar la amplitud anterior de la desregulación de la industria financiera. En países como Estados Unidos, Reino Unido y varios otros, los bancos privados y otras instituciones financieras han sido rescatados a través de la inyección de capital gubernamental. Los desembolsos de fondos públicos para nacionalizar o rescatar entidades financieras, e incluso grandes firmas de producción de automóviles en el marco de las crisis, son tal vez mayores que los ingresos producidos por las privatizaciones de las dos décadas anteriores. Por otra parte, en la actualidad, los consejos de administración de algunas de las mayores instituciones financieras del mundo han sido nombrados por los gobiernos. Las medidas de emergencia, junto con el creciente papel de los fondos soberanos en la energía, la minería y otras áreas cruciales, confirman que la propiedad pública, temporal o no, no es necesariamente una cuestión de “burócratas en los negocios” (Shirley y Galal, 1995), corrupción o despilfarro de recursos, sino una opción que debe ser objeto de una evaluación crítica y objetiva en términos de su contribución a la sociedad. El análisis empírico y en profundidad de los determinantes de la remunicipalización y la renacionalización sería muy útil para comprender mejor la posible significación de una nueva generación de empresas públicas.

Las empresas públicas en el escenario global

El sector de las telecomunicaciones ofrece un punto de vista ventajoso para comprender el impacto social de la privatización y la liberalización. A mediados de la década de 1980, la venta de British Telecom y la ruptura del monopolio de AT&T —en el Reino Unido y en Estados Unidos, respectivamente— fueron percibidos como los principales hitos de la reforma del sector. Un argumento importante que se había planteado a favor de la privatización en el Reino Unido era que un sector ampliamente transformado por el cambio tecnológico no podía ser gestionado bajo las limitaciones de la perspectiva nacional. Dado que la propiedad pública había estado históricamente asociada al monopolio público, el mantenimiento de un entorno autárquico y aislado despojaría a la economía de las presiones innovadoras que surgirían de la apertura del mercado a la competencia internacional.

Un grupo de investigadores de la Universidad de Cantabria (Alonso et al., 2013) ha analizado la evolución de 22 grandes empresas de telecomunicaciones en países de la OCDE, con énfasis en 15 empresas europeas. Los investigadores concluyen que la hipótesis que asume que la propiedad pública dificulta la internacionalización de las empresas no se sostiene con datos objetivos. Empresas como Deutsche Telekom, France Telecom, Telenor, Telia Sonera y otras han estado de facto bajo el control de los gobiernos, a través de la propiedad de capital accionario en los años considerados en el análisis. La información empírica indica que estas empresas han internacionalizado sus actividades de manera tan eficaz como lo han hecho otras compañías enteramente privatizadas, como Telefónica, BT, o Telecom Italia. Este sugestivo hallazgo empírico, no sólo cuestiona perspectivas anteriores sobre el inevitablemente foco “doméstico” de las empresas públicas. También plantea nuevas preguntas. ¿Cuáles fueron los motivos de los gerentes de las empresas de telecomunicaciones controladas por el gobierno para invertir en el extranjero? ¿Cuál es el retorno social de la internacionalización?

Es posible pensar en una serie de probables respuestas que requerirían más investigación. Una posible sería que en términos de estrategias de gestión no habría nada que diferencie a una empresa totalmente privatizada de una parcialmente privatizada. A pesar de la diferente estructura accionaria, ambas empresas buscarían obtener beneficios en todos los lugares donde fuera viable y no tendrían una misión pública dominante. Por lo tanto, si el rendimiento de la inversión fuera superior en el extranjero que en el mercado interno se internacionalizarían las operaciones. Una respuesta diferente, pero no totalmente alternativa, sería que en el contexto de un mercado liberalizado la única manera de defender la posición de una empresa, incluyendo a la empresa estatal, requeriría imitar las estrategias de los competidores. Las empresas que atienden sólo a su mercado interno tienden a ser relativamente pequeñas y afrontan el riesgo de ser adquiridas por los competidores. Por lo tanto, aun si el control del gobierno fuera percibido como transitorio, la empresa no podría sobrevivir sin invertir en el extranjero. Pese a ser posiblemente complementarias, las dos explicaciones anteriores son en cierta

medida diferentes y muestran la necesidad de nuevos estudios. Eventualmente, una pregunta de investigación diferente pero relacionada sería si los ciudadanos de un país se beneficiarían de compartir indirectamente la riesgos asociados con la inversión en el extranjero de una empresa de propiedad gubernamental.

Otro sector en el que esta línea de investigación sería muy relevante es el de la energía, donde algunos de los principales actores multinacionales, tales como ENI en Italia, Statoil en Noruega, Gazprom en Rusia, Petrobras en Brasil y muchos otros aún están bajo el control de los gobiernos nacionales.

La dimensión transnacional de las empresas de propiedad estatal es de hecho un tema poco investigado que merecería mayor atención en el futuro. Parecería que existiría una lógica diferente entre la provisión pública de servicios puramente local —que posiblemente se basa en una misión bien definida de aumentar el bienestar de los ciudadanos en una jurisdicción— y la empresa pública gigante del tipo de EDF en Francia o de algunas de las principales empresas de China, donde la estrategia de internacionalización fortalece a la empresa pero también aumenta el riesgo de dejar de responder a la misión pública original. Evidentemente, se necesitan mecanismos de gobernanza diferentes para la preservación de la misión pública de empresas locales y de empresas nacionales o transnacionales, asumiendo que una empresa pública sin una misión pública (transparente) es probablemente indeseable (Del Bo y Florio, 2012).

Productividad, propiedad y calidad de las instituciones

La relación entre la internacionalización, la propiedad extranjera y la calidad del entorno institucional en la generación de electricidad ha sido el objeto de la investigación empírica de Chiara del Bo, de la Universidad de Milán. A partir de microdatos corporativos de 1.286 empresas de 20 países europeos e indicadores del Banco Mundial sobre la calidad del gobierno a escala regional, la autora ha observado que la propiedad extranjera tiende a ser correlativa con una mayor productividad total de los factores (PTF). Del Bo también ha observado que la calidad del entorno institucional es un determinante importante de la PTF, así como que el carácter estatal de los inversores extranjeros en la generación de electricidad está relacionado a una mayor PTF.

Dos aspectos de este análisis empírico ameritan más investigación futura. En primer lugar, el impacto de las instituciones sobre la PTF puede tener varias explicaciones posibles. Una obvia es que las regiones más desarrolladas de la UE son a menudo las que tienen mejores instituciones. Un mayor PBI per cápita puede impulsar la productividad en cualquier sector por los efectos de la demanda. Puede haber, sin embargo, explicaciones secundarias referidas a la oferta, relacionadas a mecanismos regulatorios más ágiles, menos corrupción y una mejor infraestructura en un sentido amplio —todas ellas características que pueden empujar hacia abajo los costos marginales—.

En segundo lugar, un análisis preciso de los efectos de la propiedad estatal sobre la distribución de la PTF debería considerar la distribución general de las características básicas de las usinas eléctricas (carga base, pico, de emergencia) en la muestra, ya que algunas empresas incumbentes, en particular las de propiedad estatal, podrían haber sido obligadas a retener plantas de energía relativamente ineficientes para preservar los márgenes de reserva. El hecho de que el país que ha privatizado totalmente el sector, el Reino Unido, sea también un país que presenta riesgos futuros de capacidad insuficiente, estaría señalando que en otros lugares los proveedores de propiedad estatal podrían estar más limitados para suministrar la capacidad pico o de emergencia cuando sea necesario.

El costo social de la desagregación de los servicios de red

Los sectores y servicios de red, tales como el agua, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la electricidad o el gas plantean retos específicos para la privatización. Las características típicas de estos sectores incluyen la existencia de cuellos de botella en forma de monopolios naturales en algunos segmentos, la relativamente rígida demanda de precios, la capacidad de penetración de las externalidades, y la particularidad de ser servicios esenciales, lo que significa que por lo general el servicio debe ser asegurado al menos por un proveedor de último recurso si las otras empresas quieren abandonar del mercado. En los servicios de red, la privatización sólo conduciría a un monopolio privado, con la consecuente ineficiencia distributiva: tarifas más altas, menor cantidad (y posiblemente menor calidad) del suministro, y efectos negativos sobre el bienestar de los usuarios, en comparación con el punto de referencia de una empresa pública razonablemente eficiente. Por lo tanto, los partidarios de las reformas de mercado estarían obligados diseñar un complejo conjunto de medidas para superar los arreglos previamente prevalentes bajo un monopolio público de integración vertical.

Obviamente, incluso un monopolio privado no regulado puede ser mejor que un monopolio público muy ineficiente. Pero si el fin es permitir la apertura del mercado, el paquete de reformas estándar implica que la privatización debe ir acompañada de la desagregación (*unbundling*) de la infraestructura de red que tiene un carácter de monopolio natural. Por otro lado, el acceso a la red debe estar regulado por una entidad independiente, con el fin de evitar beneficiar a algunos actores y perjudicar a otros. Como resultado, se supone que la competencia eventualmente reducirá los costos y los precios, y redundará en una prestación de servicios más eficiente. O al menos eso era lo prometido por los defensores de las reformas de mercado (Newbery, 1999).

Dos investigadores de la universidad finlandesa de Abo, Johan Willner y Sonia Grönblom (2013) han abordado una cuestión teórica de significación práctica. De forma correcta observan que la desagregación es costosa, debatiendo un tema que hasta ahora aparecía sin cuestionamientos en la literatura de la privatización. Es evidente que, para una empresa ferroviaria, poseer las ferrovías sobre

las que corren los trenes implica menos costos de transacción y de coordinación, sin necesidad de negociar acuerdos periódicos con terceros sobre orígenes, destino y composición de los trenes.

Por lo tanto, el coste de la desagregación debe ser igualado y superado por la mayor eficiencia derivada de la apertura del mercado en los componentes sucesivos de la cadena. El efecto beneficioso neto producido por la apertura puede suceder o no. En los sectores de la electricidad, del gas y de la telefonía, los consumidores domésticos en quince países de la UE han tenido pocos o ningún beneficio producidos por la privatización, la desagregación y la liberalización vertical en las últimas dos décadas, ya sea en términos de precios, de calidad o de satisfacción de los usuarios (con resultados un poco más favorables en el sector telefónico que en el energético; véase Florio, 2013b). Debemos indagar las razones de tan modestos beneficios. Se trata de un tema más amplio, que va más allá del estudio publicado por Willner y Grönblom, pero sus observaciones sugieren que una posible explicación está vinculada a costos de la desagregación más elevados que los que se podrían esperar, y a costos de transacción estándares como los ya mencionados que se combinan con otros problemas asociados al riesgo y la aversión al riesgo. Este tipo de problemas no habían sido considerados con la suficiente atención en la literatura sobre la privatización, a pesar del más bien prudente marco analítico sugerido por reformistas como Vickers y Yarrow (1988).

Siguiendo una tradición que comienza con Coase (1937), deberíamos ser ya muy conscientes de que las empresas no son “átomos” en el espacio de producción, sino organizaciones que funcionan internamente de acuerdo a jerarquías y normas formales e informales. Si los mercados fueran siempre la disposición más eficiente, no deberíamos ser capaces de observar el nacimiento “espontáneo” y la supervivencia de las corporaciones. Estas son las grandes islas de la planificación interna en el océano del mercado. En las grandes empresas, las estrategias de conducción vertical, desde arriba hacia abajo, se imponen en diferentes capas y divisiones de la organización, y los sueldos y salarios están basados en contratos colectivos a largo plazo (al menos para una parte de la fuerza de trabajo). Los administradores son responsables de la gestión de los bienes de capital sobre la base de su cálculo provisional de los rendimientos esperados de diferentes combinaciones tecnológicas, no a través de contratos contingentes que involucran a diferentes propietarios. La obra maestra de Alfred Chandler (1977), “La Mano Visible”, quizá debería ser reconsiderada. Una historia económica de la empresa pública en las economías capitalistas debería considerarle como una organización empresarial bajo el más o menos estricto control del gobierno, pero con su propia lógica interna; es decir, con capacidad de generar sus propias respuestas a los objetivos políticos y a los retos tecnológicos y del mercado.

Un aspecto crucial de la propiedad, siguiendo a Coase, es de hecho el control de los recursos, un control que se basa en el procesamiento de información que no

es pública y que a menudo es demasiado inestable y borrosa para ser codificada e integrada en un contrato. Si no fuera así, todo el mundo preferiría alquilar un coche o una casa en lugar de ser el dueño, y ninguna empresa compraría instalaciones y equipos. Asegurar su funcionamiento por la ley o regular la separación de las diferentes partes de una organización empresarial grande, con el fin de introducir la competencia, como sucede con la desagregación obligatoria de la propiedad en los sectores de red bajo las actuales directivas de la UE, deriva en la creación de un problema fundamental de agencia. El propietario de algunos activos ya no tendrá acceso a información sobre —por ejemplo— el estado de mantenimiento y reparación de activos “externos” que son estrictamente complementarios a sus operaciones. La solución “austríaca” para la interrupción de la integridad informativa de los arreglos económicos es el mecanismo de los precios. Esta opción difiere de la alternativa propuesta por los economistas neoclásicos, ya que los precios dejan de ser percibidos como la expresión del equilibrio de la oferta y la demanda. Si bien esta visión de los precios —inspirada en Hayek— tiene algún mérito para los mercados con muchos jugadores y bajo ciertas suposiciones sobre la estabilidad de las expectativas, se torna inoperante cuando una instalación esencial única es el complemento de los activos productivos de un número relativamente pequeño de terceros. No existe aquí nada similar a una secuencia “correcta” de señales de precios para los usuarios del ferrocarril o de la red eléctrica, dada la especificidad de la transacción. Esta es la razón por la que los proponentes del paradigma de reforma de los sectores de red concibieron la idea de un regulador como *deus ex machina* para fijar los precios de acceso a los cuellos de botella.

El regulador, sin embargo, no conoce el verdadero costo de los regulados, ni los beneficios de los intercambios mutuos para los diferentes actores. El regulador debe entonces basarse en datos secundarios, conjeturas y comparaciones. El regulador emite periódicamente restricciones legales sobre los precios y muchos otros aspectos en base a la información de terceros. Este esquema puede ser mitigado por el diseño cuidadoso de mecanismos especiales para revelar información verdadera, como el propuesto por ejemplo por Laffont y Tirole (2000) para las telecomunicaciones. Es interesante, sin embargo, que los reguladores por lo general no hayan sido capaces de poner en práctica tales mecanismos de información, por lo que es dudoso que en la práctica los beneficios sociales de la desagregación podrían ser mayores que los costos de transacción y de coordinación en los sectores de red. Esto es obvio cuando hay reguladores poco rigurosos o capturados por intereses particulares, pero por otro lado también es evidente cuando los reguladores más agresivos cometen errores, pudiendo alterar la sostenibilidad a largo plazo de la inversión. En cualquier caso, sería necesario un análisis empírico más profundo para confirmar la intuición sobre los costos de la desagregación en condiciones de información asimétrica sugeridos por Willner y Grönblom.

La motivación y el comportamiento en las empresas públicas

¿Por qué las empresas públicas, más a menudo de lo esperado, no se desempeñan tan mal como lo habían previsto los partidarios de la privatización? Una posible respuesta se encuentra en los mecanismos de incentivo individual alternativos a las predicciones de los economistas neoclásicos de la vieja guardia.

La economía neoclásica tradicional presupone una visión más bien estrecha de la motivación individual. El gerente que procura la maximización de la ganancia para favorecer a los accionistas, el consumidor que busca ampliar sus beneficios, el trabajador que intenta minimizar su esfuerzo, el contribuyente que trata de engañar al fisco... son todos personajes de una mala novela. *Los dramatis personae* del mundo real son más interesantes, y la microeconomía —tanto la teórica como la aplicada— ha abordado temas como la motivación, las respuestas a la información y los incentivos, el comportamiento, y las nociones de felicidad y satisfacción, que en algunos casos se apartan radicalmente de los viejos supuestos neoclásicos. Si fuera tautológicamente cierto que el individuo (perfectamente informado y racional) siempre actúa buscando maximizar sus beneficios, surgen otras preguntas. Entre otras cuestiones a considerar, ¿cómo se construye el concepto que podría ser etiquetado como “beneficio”? Si el altruismo aumenta mi felicidad, y si donando mi tiempo a los demás me brinda una sensación placentera, parecería racional sacrificar parte de mi consumo para beneficiar a otras personas y a mí mismo al mismo tiempo. El beneficiario del altruismo puede ser un niño o un padre. Por eso, en los libros de texto de microeconomía con frecuencia se utiliza la noción de hogar en lugar de la noción de individuo, sin mucha explicación del hecho de que, al menos dentro del hogar, la motivación habitual y los mecanismos de comportamiento no son individualistas en el sentido estricto de la economía neoclásica. Los comportamientos normalmente observados en la vida cotidiana del hogar tienen relevancia en otras organizaciones más complejas, y constituyen el objeto de una teoría diferente de la microeconomía, como la propuesta por Samuel Bowles (2006): una teoría que se aleja del postulado del *Homo Oeconomicus*.

Conocemos sorprendentemente muy poco de los mecanismos de motivación. Si hubiéramos sido capaces de entender más acerca de ellos, probablemente seríamos capaces de explicar por qué en algunos países los hospitales públicos funcionan extremadamente bien, con el personal médico y de enfermería motivado principalmente por el profesionalismo y la ética pública y no por el interés personal o el soborno, mientras que en otros lugares una atención decente sólo se puede encontrar en hospitales privados a muy altos precios.

Paolo Polidori y Désirée Teobaldelli (2013), de la Universidad Politécnica de la Región de Las Marcas, ofrecen un panorama general de la investigación teórica y empírica sobre este tema. Los dos investigadores italianos discuten el concepto de motivación del servicio público, el que puede ser descrito como una preferencia individual por el involucramiento en la producción de bienes y servicios con

valor social principalmente por fuera de los mecanismos de mercado. Los primeros estudios empíricos en este campo de la economía se remontan a la década de 1960 (e incluso antes, si tenemos en cuenta a la sociología y la psicología) y su frecuencia ha aumentado en los últimos años. El análisis empírico en este campo permite observar que, al menos en algunos países, los trabajadores del sector público —en comparación con los del sector privado— tienden a dar menos importancia a los incentivos monetarios y más peso a las recompensas morales relacionadas a la percepción de la realización de una misión pública. Una observación frecuente en estos estudios es la “clasificación”, es decir la auto-selección altruista en el sector público. Por ejemplo, los individuos intrínsecamente más motivados tienden a proveer más tiempo y esfuerzo no remunerado; y también es interesante que tienden a seguir actuando así incluso cuando por alguna razón se pasan al sector privado. Por lo tanto, si la motivación de servicio público o la motivación “pro-social” es una característica fija de determinados individuos, y si las empresas públicas (en un sentido amplio) tienden a atraer a una mayor proporción de ellos en comparación con el sector privado, los incentivos y las estructuras de costos pueden ser diferentes incluso cuando conducen a resultados similares. Para algunos servicios, la motivación intrínseca en las organizaciones públicas puede ser tan efectiva como para superar en términos de eficiencia al mecanismo correspondiente en las organizaciones privadas que compiten con ellas. Sin embargo, esto no significa que en las empresas públicas no exista la corrupción y la ineficiencia. De hecho, existen múltiples ejemplos, particularmente en los países menos desarrollados (pero no sólo), de proveedores públicos capturados por intereses particulares internos y externos. Pero también hay numerosas evidencias de lo contrario: empresas públicas bien gestionadas, que cambian el enfoque sobre la propiedad como un caja vacía para centrar la atención en la motivación y en los incentivos del personal.

Sean cuales sean el soporte empírico para la difusión y los determinantes de la motivación en el servicio público, el concepto tiene también importancia en la teoría de la empresa. Una línea de investigación está relacionada con el diseño funcional a partir del incremento de la motivación pro-social. De acuerdo con algunos de los estudios revisados por Polidori y Teobaldelli, la adopción de incentivos monetarios en las organizaciones públicas puede ser costosa e incluso nociva si la proporción de trabajadores altruistas es lo suficientemente alta. Una rama de la literatura diferente pero complementaria aborda el concepto de identidad, con énfasis en la alineación de los objetivos individuales y colectivos al interior de las organizaciones.

Las dos vertientes son a su vez importantes desde una perspectiva de diseño de los mecanismos de motivación, sobre todo en el más frecuente contexto actual de mercados oligopólicos mixtos, donde los proveedores públicos interactúan con los proveedores privados, o en iniciativas público-privadas. En este tipo de entorno, un empleado de una empresa municipal de servicios eléctricos —por ejem-

plo— tiene como contraparte a un empleado de una empresa privada de la misma rama. El salario y otras condiciones de trabajo pueden ser bastante similares, pero las motivaciones y los incentivos pueden ser diferentes (o no). Por lo tanto, surge la pregunta de si y en qué medida la empresa pública debería invertir recursos en alinear los objetivos de los individuos a la misión pública de la empresa. Contratar el tipo correcto de empleados, motivarlos con los incentivos —no necesariamente monetarios— apropiados, y sostener el *ethos* y la misión de la empresa pública, parecerían ser importantes sugerencias políticas derivadas de la reciente literatura teórica y empírica sobre el comportamiento pro-social. Algunas empresas públicas habrían fracasado por no haber invertido lo suficiente en la “cultura de la casa”, evidenciando su debilidad cuando tuvieron que enfrentarse a los planes de privatización. La situación contraria ha sido documentada por Hilary Wainwright (2012), quien ha identificado varios casos en los que una fuerte cultura organizacional internalizada por los trabajadores y los sindicatos ha prevenido o aun revertido la privatización.

Observaciones finales

Después de décadas de privatizaciones, y ante la crisis económica mundial, debemos redescubrir a las empresas públicas como uno de los posibles componentes de la agenda alternativa al neoliberalismo. El redescubrimiento debe ser realizado a partir de la acumulación gradual de análisis empíricos y teóricos en el marco de una nueva agenda de investigación.

Los estudios mencionados en este capítulo permiten distinguir algunos temas centrales: la interacción entre la propiedad como un arreglo institucional interno a la empresa, la regulación y otras instituciones externas; el aprendizaje sobre nuevas formas de propiedad no motivadas por el lucro; la comprensión de los determinantes de la regresión de la política de privatización a nivel local y nacional; estudios empíricos sobre la internacionalización de las empresas públicas y el impacto de la propiedad pública extranjera; estudios sobre como las instituciones locales pueden tener un impacto en la productividad; el análisis de los costos y los beneficios de la integración vertical en los sectores de red, y del rol de la propiedad pública como un mecanismo de información; la motivación de los empleados del sector público, el reclutamiento y la formación, para asegurar que el *ethos* apropiado prevalezca en las empresas de propiedad estatal. Varios otros temas ya fueron identificados con anterioridad (Florio y Fecher, 2011), destacando la necesidad de estudios futuros.

Entre las iniciativas colectivas de investigación en curso se destacan el proyecto “El futuro de la Empresa Pública. Misión, Desempeño y Gobernabilidad” del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), y la propuesta del Proyecto de Servicios Municipales (MSP).

El tema más importante de la nueva agenda de investigación probablemente sea la cuidadosa consideración de criterios para evaluar el desempeño de las empresas públicas en este siglo. En el pasado, los criterios se habían reducido a una noción restrictiva de la tasa de rendimiento de la inversión referidos a la experiencia anterior de las industrias nacionalizadas británicas (Florio, 2004). En tiempos más recientes, en el marco de la estrategia de investigación del MSP (McDonald y Ruiters, 2012b; véase el capítulo de McDonald en este mismo volumen) se han propuesto “criterios de éxito” normativos a ser aplicados a la empresa pública contemporánea (cuyo alcance también incluye a algunos proveedores sin fines de lucro y a iniciativas conjuntas de entidades públicas y organizaciones no gubernamentales). Los indicadores de desempeño propuestos van más allá de la eficiencia económica para integrar los conceptos de equidad, participación, calidad del servicio, responsabilidad, transparencia, calidad de lugar de trabajo, sostenibilidad, solidaridad y ética pública.

Pese a que el listado precedente podría parecer demasiado ambicioso para ser aplicado a una organización en particular, y en algunos casos podría ser hasta redundante, deberíamos reabrir el debate sobre las ventajas de la existencia —en el marco de una economía de mercado— de una porción significativa de los proveedores de bienes y servicios orientada a satisfacer objetivos de interés público. Desde esta perspectiva, debemos considerar a la propiedad pública como una parte de un más amplio entorno institucional. Esta perspectiva, a su vez, debe incluir la planificación estratégica a largo plazo como una responsabilidad de los gobiernos, así como el diseño de incentivos adecuados para que en las empresas de propiedad estatal se asegure la internalización de su misión pública. La falta de elaboración y debate sobre estos temas en el pasado, en paralelo a la creciente financiarización de la economía, constituyó un factor de debilitamiento de las antiguas empresas públicas y abrió la puerta a las privatizaciones. Debemos aprender de los errores del pasado.

Referencias

- Alonso J. M., J. Clifton, D. Díaz-Fuentes, M. Fernández-Gutiérrez y J. Revuelta (2013). “The Race for International Markets: Were Privatized Telecommunication Incumbents More Successful than their Public Counterparts?”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 215–236.
- Beecher J. A. (2013). “What Matters to Performance? Structural and Institutional Dimensions of Water Utilities”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 150–173.
- Bortolotti, B., y D. Siniscalco (eds.) (2004). *The Challenges of Privatization: An International Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowles, S. (2006). *Microeconomics: Behaviour, Institutions, and Evolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brophy Haney A., y M. G. Pollitt. (2013). “New Models of Public Ownership in Energy”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 174–192.
- Chavez, D. (2012). “Alternatives in the Electricity Sector in Latin America”. En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Checchi, D., M. Florio, y J. Carrera. (2009). “Privatisation Discontent and Utility Reform in Latin America”. *Journal of Development Studies*, 45(3): 333–350.
- Coase, R. H. (1937). “The Nature of the Firm”. *Economica*, 4(16): 386–405.
- Del Bo C., y M. Florio. (2012). “Public Enterprises, Policy Adoption and Planning: Three Welfare Propositions”. *Journal of Economic Policy Reform*, 15(4): 263–279.
- Del Bo C. (2013). “Productivity in Electricity Generation: The Role of Firm Ownership and Regional Institutional Quality”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 237–264.
- Florio M. (2002). “Economists, Privatization in Russia and the Waning of the Washington Consensus”. *Review of International Political Economy*, 2: 359–400.
- Florio, M. (2004). *The Great Divestiture. The Welfare Impact of British Privatizations*. 1979–1997. Cambridge, MA: MIT Press.
- Florio, M. (2013a). “Rethinking on public enterprise: editorial introduction and some personal remarks on the research agenda”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 135–149.
- Florio M. (2013b). *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Florio, M., y F. Fecher (2011). “The Future of Public Enterprise: Contributions to a New Discourse”. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82: 361–373.
- Guasch J. L., J-J. Laffont, y S. Stéphane (2005). *Infrastructure Concessions in Latin America: Government-led Renegotiations*. Washington D.C.: World Bank.
- Hall D., E. Lobina, y P. Terhorst (2013). “Remunicipalisation in the Early XXI Century: Water in France and Energy in Germany”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 193–214.

- Kuo-Tai, C. (2012). "Institutional Framework of Public Utility Privatisation in Developing Countries". *Advances in Management*, 5: 22–26.
- Laffont, J-J, y J. Tirole (2000). *Competition in Telecommunication*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Laffont, J-J. (2005). *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McDonald, D. A., and G. Ruiters (eds.) (2012a). *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- McDonald, D. A., y G. Ruiters (2012b). "Weighing the Options. Methodological Considerations". En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Megginson W. L. (2006). "Review of Florio M. 2004. The Great Divestiture. The Welfare Impact of British Privatizations 1979–1997". *Journal of Economic Literature*, 44(1):172–174.
- Megginson, W. L., y J. M. Netter (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature*, 39(3): 321–389.
- Newbery, D. (1999). *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Polidori P. y D. Teobaldelli (2013). "Prosocial Behaviour in the Production of Publicly Provided Goods and Services: An Overview". *International Review of Applied Economics*, 27(2): 285–296.
- Sawyer, M. (2010). "Public Private Partnerships, the Levels of Public Investment and the New Member States". *Transition Studies Review*, 17(3): 494–512.
- Sawyer, M., y K. O'Donnell. 1999. *A Future for Public Ownership*. Londres: Lawrence & Wishart.
- Shirley, M., y A. Galal (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Nueva York: Oxford University Press.
- The Economist (1995). "How to Privatize: What the Rest of the World Can Learn from the Unpopularity of Privatization in Britain". 11 de marzo.
- The Economist (2012). "The Rise of State Capitalism". 21 de enero.
- Vanteeva, N. (2012). "The Re-Emerging Role of the State in Contemporary Russia". *Transition Studies Review*, 19(1): 23–34.
- Vickers, J., y G. Yarrow (1988). *Privatisation: An Economic Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wainwright, H. (2012). "Transformative Resistance: The Role of Labour and Trade Unions in Alternatives to Privatization". En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Willner J. y S. Grönblom (2013). "Reforming a Network Industry: Consequences for Cost Efficiency and Welfare". *International Review of Applied Economics*, 27(2): 265–284.