

TRIBUNA: XAVIER VIVES

# Privatizar no es suficiente

XAVIER VIVES 12/07/1996

El plan sistemático de privatizaciones del actual Gobierno, siguiendo los pasos de la pragmática política del Gobierno anterior, plantea una transformación notable de la empresa pública en España. Las razones para reducir el peso del sector público son bien conocidas y se inscriben en una tendencia internacional. La razón más importante es el aumento de la eficiencia económica. La empresa pública se ha revelado ineficaz en muchas ocasiones debido fundamentalmente a problemas de incentivos tanto para los gestores como para los trabajadores. El gran problema de la empresa pública es que se enfrenta a una restricción presupuestaria blanda; en otras palabras, las empresas públicas tienden a no quebrar. Si hay problemas se "tira" del presupuesto público. Este hecho impide la reducción de costes e incrementa la posición negociadora de grupos de presión. Así, por ejemplo, las demandas sindicales son atendidas en la confianza de que la factura se pagará de un modo u otro. Asimismo, los gestores no están sujetos a la disciplina del mercado de capitales y a la posibilidad de una OPA hostil si no ejercen su función apropiadamente. En este caso, los gestores pueden perseguir sin control sus objetivos personales al margen de los de la empresa. Este conjunto de factores tiende a concretarse en una cultura empresarial poco dinámica y en una tendencia a posponer los ajustes necesarios para mantener la competitividad de la empresa. En algunas circunstancias, el resultado es también una inversión insuficiente. Obviamente, existen empresas públicas rentables, pero es de destacar que en muchas ocasiones éstas operan en sectores regulados donde los beneficios están asegurados dado que no hay competidores. En los sectores regulados, tales como las telecomunicaciones, electricidad, gas, etcétera, las características de "monopolio natural" -es decir, donde la producción del servicio por parte de una sola empresa es más eficiente- se están difuminando debido, en parte, al progreso tecnológico. La consecuencia es que existe un proceso de liberalización que se entrelaza con la tendencia privatizadora. Sin embargo, la liberalización no implica una desregulación total, puesto que subsisten elementos de monopolio natural (las redes de transmisión, por ejemplo) en estas industrias. En lo que sí parece existir consenso es en la necesidad de introducir mayores dosis de competencia. De hecho, la experiencia internacional, en el Reino Unido en particular, demuestra que la introducción de competencia es más importante que la privatización en sí para la eficiencia económica. No se gana mucho, o nada, de pasar de un monopolio público a uno privado.

Hay que destacar asimismo limitaciones en el funcionamiento de la empresa privada. En primer lugar, una gran empresa privada puede resultar que también tenga una "restricción presupuestaria blanda" y que el Gobierno la impida quebrar. Chrysler fue un ejemplo en los Estados Unidos de la política del *too big to fail* (demasiado grande para quebrar), y los ejemplos abundan en España. En segundo lugar, las empresas privadas también tienen importantes problemas de control de sus directivos, blindajes que impiden tomas de control no deseadas (OPA hostiles), y consejos de administración que no ejercen la función de control de la gestión. Asimismo, en un entorno regulado existe el riesgo de que los beneficios de las empresas sean apropiados por el regulador y, consiguientemente, éstas tengan menores incentivos a invertir. Eso es así, por ejemplo, si todas las mejoras de eficiencia conseguidas por la empresa son "confiscadas" por la autoridad pública.

Otra razón para privatizar es conseguir ingresos para reducir el déficit y / o, la deuda públicos. El diseño de la venta cobra una importancia crucial. Así, se contempla la venta de la empresa a otras empresas (probablemente bancarias) para formar un "núcleo duro" de capital nacional, o bien se puede optar por una venta única o por etapas para conseguir una base accionarial amplia. En España no existen de momento fondos de pensiones suficientemente desarrollados para participar de forma significativa en el proceso de privatización como inversores institucionales y se piensa que determinadas empresas no deberían ser controladas por capital extranjero (y este tema se merece un debate aparte). La constitución de núcleos duros presenta diversos problemas. En primer lugar, se ha de asegurar la transparencia del proceso para que no exista ninguna sospecha de colusión entre el

poder público y algunos sectores económicos. En segundo lugar, la imbricación de los núcleos duros puede llevar, como el ejemplo francés demuestra, a la supresión de la competencia y a un sistema de participaciones cruzadas que dificulta el control de los gestores e impide las OPA. Este hecho es preocupante, porque uno de los supuestos beneficios de la privatización es la mejora del control de los gestores.

En tercer lugar, diversos expertos indican que el nivel de participación de una entidad financiera en una empresa debe ser bastante elevado para que aquélla se involucre en el control de la gestión a largo plazo y no vea a la empresa como una vía para obtener ingresos sustanciosos por comisiones. Finalmente, la entidad financiera con importantes participaciones industriales quedará sujeta al ciclo económico de manera más pronunciada, sobre todo teniendo en cuenta que las empresas reguladas en proceso de liberalización sufrirán probablemente un aumento de la volatilidad de sus beneficios debido a que deberán enfrentarse a un mercado menos protegido. El proceso de venta puede entrar también en contradicción con el objetivo de aumentar la eficiencia económica por otras razones. En efecto, si se contempla a la vez la privatización y la posible introducción de competencia se puede tener la tentación de posponer la liberalización en aras de mejorar los ingresos por la venta de la empresa pública. Es evidente que se ingresa más vendiendo un monopolio que una empresa sujeta a la competencia (un ejemplo son los elevados traspasos que consiguen las farmacias al tener un monopolio local).

Estas consideraciones se aplican con particular intensidad en los sectores en proceso de liberalización tales como telecomunicaciones, gas y electricidad. En el sector eléctrico se está conformando un duopolio en donde se puede prever un grado bajo de competencia independientemente de la estructura pública o privada de propiedad. El caso británico de duopolio asimétrico en la generación (no nuclear) de energía eléctrica es paradigmático al re-

**Pasa a la página siguiente**

**Viene de la página anterior**

sultar márgenes de precios sobre costes elevados. Un sector menos concentrado, con cinco empresas de tamaño similar por ejemplo, produciría resultados mucho más eficientes con precios más ajustados a los costes. Parece vital, pues, que al privatizar se tenga en cuenta también la necesidad de que la estructura del sector sea proclive, a la competencia y que el momento de reestructurar es antes de privatizar y no después. En las telecomunicaciones el Gobierno se ha decidido por una liberalización limitada siguiendo una política de duopolio, intentando configurar un segundo operador en torno a Retevisión y aplazando posiblemente la liberalización plena del sector que se habría podido producir en 1998. Aunque la política de duopolio se puede justificar para proteger a un competidor incipiente (Retevisión) y para que Telefónica se prepare para la liberalización total, la experiencia del Reino Unido, con British Telecom y Mercury como únicos operadores en la década de los ochenta, parece haber retrasado el desarrollo del sector y haber representado una pérdida de oportunidades. Las limitaciones a la competencia en España no parecen, pues, necesarias.

En síntesis, en mercados en donde existe un problema potencial de poder de mercado (como los sectores de servicios) privatizar no es suficiente, deben crearse estructuras de mercado que permitan y fomenten una competencia vigorosa manteniendo una regulación y unos mecanismos de defensa de la competencia apropiados. Asimismo, se deberá prestar particular atención al diseño del proceso privatizador, cuidando que no venga dictado por consideraciones recaudatorias y que la estructura de gobierno resultante de las empresas controle de manera adecuada a sus gestores.

Las intenciones privatizadoras van, en términos generales, en la dirección correcta, pero hay que garantizar que exista una competencia efectiva en el mercado para que la eficiencia económica mejore. Para ello se pueden hacer necesarias reformas estructurales en algún sector, previas a la privatización, y se necesita un compromiso liberalizador y de protección de la competencia. En este sentido, el papel que las comisiones reguladoras de los distintos sectores (eléctrico y telecomunicaciones, por ejemplo) y el Tribunal de Defensa de la Competencia deben desempeñar es muy importante. La independencia real de estos órganos, que dependerá de su capacidad real de actuación y de incidencia en los distintos sectores, constituirá una prueba de la voluntad liberalizadora del Gobierno.

© Diario EL PAÍS S.L. - Miguel Yuste 40 - 28037 Madrid [España] - Tel. 91 337 8200  
© Prisacom S.A. - Ribera del Sena, S/N - Edificio APOT - Madrid [España] - Tel. 91 353 7900