



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Empresa pública y privatizaciones: un análisis normativo

Vicchi, Juan Carlos

1988

Cita APA:

Vicchi, J. (1988). Empresa pública y privatizaciones, un análisis normativo. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
TESIS DOCTORAL

TITULO: EMPRESA PUBLICA Y PRIVATIZACIONES
UN ANALISIS NORMATIVO

AUTOR: JUAN CARLOS VICCHI - REGISTRO 36752

CONSEJERO: PROFESOR DR. ENRIQUE JORGE REIG

AGOSTO 1988

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
Introducción	1
Bienes Públicos, Externalidades y Empresa Pública	20
Los Monopolios Naturales y su Relación con la Empresa Pública	42
Fijación de Tarifas y Política de Inversiones.	68
Opciones e Interés del Consumidor. Deberes hacia el usuario	99
Conclusiones	120
Referencias	127
Bibliografía General	132

I N T R O D U C C I O N

INTRODUCCION

Resulta arduo encarar el desarrollo de un tema que ha generado innumerables polémicas, tanto en nuestro país y en el extranjero, y que ha provocado marchas y contramarchas en cuanto a la adopción de políticas, cual es el de la privatización de las empresas cuya gestión se encuentra en manos del Estado.

Prueba de lo expuesto y de la ausencia de una política coherente en la materia, basada en la definición de pautas precisas y de lineamientos que guíen la acción del gobierno en el tema que nos ocupa, lo constituye el hecho de la aparición sucesiva, en nuestro país, de una variada terminología referida directa o indirectamente al mismo.

En este sentido podemos señalar que sucesivos gobiernos se refirieron al principio de subsidiariedad del Estado, a la desregulación de la economía, a las privatizaciones, a la vez que en algunas oportunidades plasmaron en normas de derecho positivo criterios referidos a la consideración de aspectos parciales que involucra la gestión empresarial del Estado, como ha sucedido con el dictado del Decreto N°1842/87, del Poder Ejecutivo Nacional, mediante el cual se intenta introducir factores competitivos en cuanto a la producción de bienes y prestaciones de servicios "en el área de actividad de las empresas públicas dependientes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos".

Resulta también indicativo del auge relativamente reciente que han cobrado las políticas tendientes a transferir actividades estatales al sector privado, -sobre todo en países europeos después del advenimiento al poder de gobiernos conservadores, fundamentalmente en Gran Bretaña -, que mientras que los términos socialización o estatización de los medios de producción tuvieron amplia difusión y empleo en la teoría económica, el término *privatización* es esporádicamente utilizado en la literatura germana a partir de 1950 y prácticamente desconocido en la literatura económica anglosajona hasta fechas muy próximas.

En general, podemos señalar, acerca de la evolución histórica de la actividad empresarial del Estado, que éste, a partir de comienzos

de siglo, asumió la producción de bienes y servicios a través de la tenencia del capital de determinadas empresas o mediante la incorporación directa de su administración a la gestión gubernamental, proceso que culmina en el período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el cual podemos observar que el Estado adquirió una participación activa en vastos sectores de la economía.

Fue a partir de 1950 que comenzó a gestarse tímidamente el proceso de privatización o mejor dicho *reprivatización* de las empresas estatales, el cual tomó marcado auge a partir de la década de los años setenta.

Así por ejemplo, en Alemania, las empresas de propiedad estatal, a comienzos de este siglo, tenían a su cargo parte del transporte ferroviario, la explotación de las minas de carbón y la producción de acero.

Posteriormente, en el período de la Primera Guerra Mundial, la propiedad de medios de producción por parte del Estado acusó un marcado incremento hasta llegar a su punto culminante en el período 1933-1945, durante el cual rigió en Alemania un régimen de economía planificada (1).

Después de la Segunda Guerra Mundial, las corrientes de opinión, quizás por contraposición al ejemplo de Alemania Oriental, y debido a la influencia de la denominada ORDO - Escuela Liberal se inclinaron a propiciar una política de transferencia al sector privado de las empresas poseídas por el Estado. Durante este período las privatizaciones incluyeron a la PREUSSAG (1959; metales, energía, transporte y construcción); Volkswagen (1961) y VEBA (1965; industria química y del petróleo).

Interrumpida esta corriente de privatizaciones por el advenimiento al poder de la Social-Democracia, quien lo retuvo durante 13 años aproximadamente, las mismas tomaron nuevo impulso después de 1983, con la llegada al gobierno de la coalición liberal-conservadora. En forma concorde con esta política, se amplió la participación del sector privado en el capital de Lufthansa en 1984, año en el que se elaboraron asimismo proyectos para privatizar algunas empresas estatales dedicadas al turismo y al transporte, y que en la actualidad siguen en marcha respecto de otras dedicadas a diversos rubros de la actividad económica.

Pero es en Gran Bretaña, cuya economía contó tradicionalmente con vastos sectores en manos del Estado (transporte, energía eléctrica, carbón), donde los sucesivos gobiernos conservadores dieron un amplio y singular impulso, a partir de 1973, a una política de privatización de empresas estatales y aún más, de eliminación de la intervención estatal en campos tradicionalmente reservados al sector público, tales como el de la seguridad social y el de la medicina preventiva.

El gobierno británico ha apelado a una infinita gama de posibilidades para que las actividades y capitales privados participen en sectores económicos o áreas gubernamentales a los cuales no tenían tradicionalmente acceso, ejemplo de lo cual lo constituye la privatización parcial de empresas como British Telecom (1984, telefónica) o Britoil (1983, explotación y explotación del petróleo y del gas natural en el Mar del Norte), o la total de los hoteles de la British Rail (2).

En nuestro país, como ya hemos señalado, el tema de las privatizaciones, luego de atravesar distintas alternativas, ha cobrado creciente actualidad, en consonancia con las tendencias mundiales descritas, y ha provocado grandes controversias en los círculos políticos, gremiales y profesionales, y en la opinión pública.

Cabe destacar la importancia que esta cuestión reviste en función de la vasta y activa presencia del Estado en el quehacer económico del país a través de la directa gestión gubernamental, o mediante la utilización de múltiples formas empresarias.

Dicha presencia, que comenzó a fines del siglo pasado en el transporte ferroviario en concurrencia con el capital privado, se extiende hoy a los campos de las comunicaciones, la industria siderúrgica, la energía, los combustibles, los seguros, los reaseguros, el transporte marítimo y aéreo y a otras actividades que cubren casi todos los aspectos más importantes de la vida económica de la Nación.

Nuestro país, como ya se ha señalado, no escapa a las corrientes de opinión que han emergido fundamentalmente en Gran Bretaña,

Francia, Alemania y Estados Unidos, en el sentido de transferir un sinnúmero de actividades gubernamentales a manos privadas.

En los países mencionados, las razones que justifican dicha actitud generalizada podrían hallarse en el renacimiento de la crítica del poder y del Estado, como reacción contra su omnipresencia y muchas veces omnipotencia. En relación con este tema, resulta válido reproducir palabras de Octavio Paz, quien, en forma lúcida y elocuente, describe los caracteres que ha asumido el Estado moderno en Occidente.

Según dicho autor, "el Estado en los países de Occidente lejos de ser la dimensión política del sistema capitalista, una superestructura, es el modelo de las organizaciones económicas ... las grandes empresas y negocios, a imitación suya, tienden a convertirse en Estados e imperios más poderosos que muchas naciones ... en los últimos cincuenta años hemos asistido no a la esperada socialización del capitalismo sino a su paulatina pero irresistible burocratización ... las grandes compañías transnacionales prefiguran ya un capitalismo burocrático". (3)

Simétricamente también puede observarse, en los países del Este europeo, este proceso de burocratización, ya que en los mismos el Estado ha sido sustituido por la burocracia del partido.

Prueba de la trascendencia e importancia de este tema lo constituye la creciente profundización en el análisis efectuado por los economistas de las formas burocráticas insertas, más que en las empresas estatales, en el sector público globalmente considerado.

Dicho análisis culmina en la clásica tesis de Niskanen (4), según la cual las empresas públicas tienden a ser menos eficientes que las privadas en razón de que en las primeras los burócratas presionan más fuertemente para obtener mayores presupuestos, para lo que cuentan con la ayuda de los legisladores, quienes a su vez creen que la mayor oferta de servicios públicos contempla los intereses y deseos del votante medio.

A pesar de la existencia de burócratas en las firmas privadas los cuales nacieron a imagen y semejanza de los burócratas estatales, su búsqueda de las tres "pés", -paga, prestigio y poder-, según Niskanen, se ve más restringida en aquéllas.

Podemos señalar a éste como uno de los principales factores que lleva apriorísticamente a concluir que todas las empresas estatales sean por fuerza ineficientes y que, por el contrario, las empresas privadas sean necesariamente eficientes, a pesar de la carencia de evidencias empíricas definitivas sobre el particular, tal como lo señala Raymond Vernon, profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Harvard, y editor de un reciente estudio preparado por el Consejo sobre Relaciones Exteriores, una organización sin fines de lucro y sin alineación política con sede en Nueva York.

Según revela dicho estudio, titulado "La privatización: un desafío para la política exterior norteamericana", aparecido el 25 de mayo de 1988, la tendencia mundial hacia la privatización de empresas estatales ineficientes se basa en consideraciones pragmáticas más bien que ideológicas, según surge del análisis de los esfuerzos de privatización emprendidos por los gobiernos de diversos países africanos, Gran Bretaña, Venezuela, Filipinas, Brasil y Turquía. Agrega su autor que, a su juicio, el gobierno de los EEUU comete un error al involucrarse en los programas de privatización llevados a cabo en muchos países en desarrollo, a través de la ayuda técnica que proporciona la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Resulta asimismo importante destacar lo señalado por Vernon en el sentido que, en América Latina, donde se ha desalentado la propiedad extranjera de empresas de servicios públicos, "existe una tendencia en el proceso de privatización a vencer la resistencia del personal de las empresas y la oposición política de los sindicatos, mediante la oferta a los mismos de acciones de participación a precios favorables".

En este aspecto concreto del proceso de privatización, cabe recordar la experiencia alemana, cuando el gobierno de la República Federal, en las décadas de los 50 y los 60, quiso establecer una amplia participación popular en el mercado accionario, a través de la oferta al público de acciones de empresas poseídas por el Estado.

Así por ejemplo, se ofertaron públicamente las acciones de VEBA, las que fueron adquiridas en su totalidad. Sin embargo, el precio de las acciones disminuyó posteriormente en gran medida, lo cual indujo al gobierno a recomprar parte de las mismas, para mantener dicho precio en niveles adecuados. Similares problemas se plantearon en Gran Bretaña, cuando fueron privatizadas Amersham International y Britoil en 1983.

Por otra parte, también parecerían desmentir las verdades axiomáticas sobre la eficiencia de la empresa privada, ciertas informaciones de las que nos provee la crónica periodística.

Según un despacho de la agencia ANSA, fechado el 8 de febrero de 1988, Sir George Jefferson, presidente de la Empresa Británica de Teléfonos, recientemente privatizada, renunció a su cargo ante la ola de protestas de los accionistas y el público por el mal funcionamiento de los teléfonos.

Las diversas opiniones señaladas y los hechos aislados mencionados, considerados conjuntamente, mueven a reflexionar acerca de la prudencia con la que debe encararse el tema de las privatizaciones y de la desregulación de la economía, y alerta sobre la validez de aplicar en los países en vías de desarrollo medidas similares a las que adoptaron, para concretar dicho proceso, países desarrollados, con un amplio mercado de capitales y un alto ingreso per cápita.

En este sentido, resulta al menos válido recordar que, si contemplamos a la aludida tendencia mundial hacia la privatización como una reacción contra la omnipresencia y muchas veces omnipotencia del Estado, en países con una larga tradición de estabilidad política y respeto por los derechos individuales, en América Latina el problema cobra otra dimensión ya que "el Estado latinoamericano ... es, precisamente, una de nuestras peculiaridades mayores", por ser reflejo de sociedades que son "la imagen misma de la extrañeza"(5). Precisamente en América Latina, la génesis de las grandes empresas estatales se produce cuando, después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de muchos países de la región, que carecían de un sector priv

do establecido con la capacidad gerencial necesaria para administrar grandes corporaciones, consideraron que no tenían otra alternativa que la de crear empresas estatales, a las que el gobierno proporcionaría administradores altamente adiestrados, ya que en principio tales empresas se nutrieron de funcionarios con larga experiencia en la administración pública.

Aún más representativa de las connotaciones que el tema de las privatizaciones tiene en América Latina resulta la posición de aquellos que ven esta cuestión como el símbolo de la dinámica esencialmente conflictiva que la empresa pública ha asumido en la región. Según algunos autores y de acuerdo con esta dinámica, el Estado y el sector público constituyen una necesidad para el afianzamiento y la expansión de la empresa privada, por lo que los grupos económicos, que influyen en los partidos y los gobiernos, los apoyan en la medida en que sus objetivos coincidan con los del sector privado de la economía.

De esta forma el Estado se ha convertido en propietario de parte del capital social del cual obtiene una tasa de rentabilidad escasa o nula, muchas veces porque la actividad empresarial del Estado implica una redistribución de riqueza al sector privado que asume diversas formas: venta de servicios a precios preferenciales, tasas de interés menores, preferencia en los regímenes de compra de la administración y otras modalidades que llevan a que los costos operativos de tales empresas incidan a través del impuesto, el empréstito o la inflación sobre vastos sectores de la población.

Al hacer aparecer las necesidades del sector privado como colectivas (energía, caminos, puertos, etc.) el Estado "se concentra como aparato, se redefine en su naturaleza y en su operacionalidad, adquiere un carácter difuso y empírico que desborda su institucionalización formal" (6).

Una vez que el intervencionismo estatal desborda ciertos límites que lo hacen aparecer como algo sumamente nocivo, surgen protestas contra el mismo, que se traducen generalmente en pedidos de privatización o reprivatización de empresas públicas, y que dan lugar a la dinámica referida, en un flujo y reflujo constantes que las gesta y luego las hace desaparecer, muchas veces en ausencia de grupos privados interesados en adquirirlas.

Efectuado este breve bosquejo del sesgo que en la actualidad ha tomado el tema de las privatizaciones, tanto en nuestro país como en el extranjero, y de las diversas teorías que pretenden justificar, sobre la base de razones sociales e históricas, la aparición del Estado - empresario, debemos enfrentar ahora la tarea de encontrar razones económicas que justifiquen la gestión empresarial del Estado o por el contrario, que indiquen la conveniencia de que las empresas actualmente en sus manos pasen a ser operadas por firmas privadas.

Una opinión tomada al azar, entre las muchas vertidas en el mismo sentido, servirá de punto de partida para el análisis.

Con expresa referencia a las empresas en manos del Estado, en un artículo aparecido en La Prensa el 24 de julio de 1982 señala José R. Regodesebes que ... "el lucro no constituye el aliciente definitivo en tales empresas ni es el test único para su control, porque la iniciativa y el ingenio del administrador público las más de las veces se orienta al éxito con criterio político y por razones políticas. En esa misma línea yerra el poder administrador cuando las somete a las prácticas y procedimientos de la administración presupuestaria, cuya intervención erosiona y malforma lentamente el sistema sin obtener mejores resultados. Podemos afirmar que las empresas en el sector público se tornan irrentables porque se le adicionan variables extraeconómicas mediante la administración de sus precios, distintos a los de equilibrio. A través de esta política ni se financian, ni cubren su desarrollo en el mediano y largo plazo, tornándolas en algunos casos irrecuperables".

El párrafo glosado se inspira evidentemente en los postulados económicos neoclásicos, y en la teoría microeconómica que en ellos se fundamenta, la cual prescinde habitualmente de las "economías externas, de procesos complementarios, de indivisibilidades ... ya que estos conceptos, por inconvenientes (estropean la belleza de la teoría), son relegados a notas al pie de página y más aún, frecuentemente olvidados" (7).

Recordemos brevemente que, de acuerdo con dichos principios, la teoría microeconómica opera bajo el supuesto de que los agentes económicos maximizan utilidades y que existe libre competencia en los mercados. Ca

da firma provee una sola clase de bienes ó servicios y compite con un gran número de otras en mercados perfectos, en los cuales todos los agentes económicos tienen libre acceso a la información necesaria para la toma de decisiones. Asimismo, la teoría funciona bajo el supuesto de una perfecta movilidad de los factores de producción, los que son completamente sustituíbles entre sí.

Por consiguiente, un empresario que quiera maximizar su utilidad utilizará una combinación de factores de producción de la que resulta que el salario tenderá a equivaler a la productividad marginal del trabajo, el interés igualará la productividad marginal del capital y los precios serán iguales a los costos marginales.

A su vez, los consumidores también distribuirán su ingreso para adquirir bienes, a los precios fijados en el mercado, de forma de maximizar su utilidad.

De esta forma, el sistema de precios de los mercados de bienes y factores de producción asegurarán la óptima asignación de los recursos productivos y un máximo de eficiencia.

Por definición, cualquier cambio en la situación sólo tendrá por consecuencia un empeoramiento de la misma para alguno o todos los sujetos económicos. Por el contrario en una situación de suboptimización, los recursos económicos pueden ser reasignados de forma de lograr un aumento de la utilidad.

Como resulta ampliamente conocido la teoría microeconómica está estrechamente relacionada con la teoría del equilibrio general que formalizara Walras, y con el concepto de optimalidad de Pareto, y forma parte de la moderna teoría del bienestar, la cual ha sido ampliamente debatida y criticada.

Cabe también destacar que el concepto de óptimo paretiano atiende a la solución de los problemas atinentes a la eficiencia en la localización de recursos, por lo que presta poca o ninguna atención a los efectos adversos que se produzcan en la distribución del ingreso. Por otra parte, dado su estructura lógica, no resulta necesario para la teoría del óptimo contemplar el problema de las comparaciones interpersonales de utilidad.

A pesar de las críticas recibidas por la teoría del bienestar, de la cual forma parte el concepto de óptimo paretiano, la misma persiste como base de formación de miles de economistas, en razón de su lógica consistente y de su elegancia formal, lo cual permite a su vez el empleo del instrumental matemático para el análisis.

Tan atractiva aparece la teoría del óptimo paretiano, a pesar de estar fundamentada en supuestos que son muy difíciles de verificar en la realidad, que gran cantidad de economistas se esfuerzan actualmente para convencer a los políticos, en aras de una más eficiente asignación de los recursos, acerca de la conveniencia de introducir reglas de mercado en áreas de actividades tradicionalmente reservadas al sector público, tales como las de vivienda, salubridad y educación.

Así por ejemplo en Gran Bretaña se dispuso, a partir de 1951, que los pacientes abonarían parte del precio de los anteojos, los medicamentos y prótesis odontológicas y en la actualidad el gobierno se esfuerza por transferir a la actividad privada otras áreas de la salud pública (8).

Existe a todas luces, en el sustento teórico de estas políticas, una concepción apriorística, a la vez que asimétrica: las asignaciones de recursos efectuados por el mercado son eficientes, las que efectúa el sector público son ineficientes.

En efecto, aquellos economistas que propician una transferencia de actividades del sector privado al sector público tendrán que demostrar la conveniencias de efectuarla, ya que se presume que la misma no generará una mayor eficiencia en el sentido paretiano.

Por el contrario, como prueba de dicha concepción apriorística, aquéllos que propugnen una transferencia de actividades del sector público al privado raramente tendrán que emplear demasiadas argumentaciones, ya que deberán solamente sustentarla en aquellos principios según los cuales se da por descontado que tal transferencia provocará un aumento de la eficiencia aún en el concepto restrictivo de Pareto (9).

Dentro de este marco conceptual, resulta altamente probable que los que conciben a la salud pública como una necesidad colectiva (au-

mento de la salud de la población), o que hagan referencia a necesidades preferentes (merit wants), atraigan hacia sí el desprecio de los individualistas neoclásicos.

Recordemos brevemente que, en el caso de las necesidades preferentes, el Estado interfiere directamente en las curvas individuales de preferencias e impone un consumo mínimo de determinado bien, al que considera parcialmente público. A título ejemplificativo pueden citarse la educación primaria o ciertos tipos de vacunación, casos en los cuales resulta obligatorio para los individuos el consumo de determinada cantidad del servicio, que por lo general el Estado pone a disposición del usuario, sin perjuicio de que el mismo pueda ser provisto paralelamente por el mercado (10). Incidentalmente, cabe recordar que Musgrave, respecto de las necesidades preferentes, reconoce que se producen externalidades de consumo (11).

Volvamos a analizar algunas consecuencias ulteriores que se desprenden de la teoría neoclásica. En un interesante trabajo, ya mencionado, Culyer señala que, bajo el supuesto de que todos los agentes económicos actúan de forma de maximizar sus utilidades, dentro de un contexto institucional determinado, toda asignación de recursos ha sido eficiente, consecuencia que puede extenderse tanto a las actividades reguladas por el mercado como así también a las del sector público (12).

De lo expuesto se desprende que el Dr. Pangloss, el célebre personaje de Voltaire, tendrá razón, en el sentido que mediante la preservación del orden existente el sistema económico se mantendrá en la situación óptima de equilibrio. Por el contrario la presencia del cambio implicará un desplazamiento del punto de equilibrio hacia una situación inferior de bienestar.

Aún más, todas las fallas del mercado debidas por ejemplo a la existencia de externalidades, o a la de monopolios (naturales y de cualquier otro tipo) se reducen a una evaluación o mejor dicho a la evaluación que han hecho los sujetos económicos de los respectivos costos de oportunidad. De esta forma existirá un cierto grado de contaminación ambiental

porque los costos para lograr un grado mínimo o nulo de polución son superiores a las ventajas que se obtendrían de su total eliminación y los monopolios existirán porque el costo de las reformas legales e institucionales necesarias para impedir su funcionamiento, y de los medios de contralor consiguientes, son superiores a los beneficios que se derivarían para el consumidor, consecuencias que se desprenden directamente del supuesto de que toda decisión ha sido racionalmente tomada por parte de los agentes económicos, lo cual conduce, por acción de las fuerzas del mercado, a una situación de óptimo.

Resulta conveniente destacar también que, en dicha posición de óptimo, la situación puede parecer a muchos injusta o inequitativa dado que, por ejemplo, puede haber muchos pobres y pocos ricos. Sin embargo, cabe recordar que este problema sólo puede insertarse en el análisis económico neoclásico bajo supuestos muy restrictivos, dado que, después de todo, la teoría del óptimo paretiano atiende fundamentalmente a problemas de asignación eficiente de recursos y no a aquéllos derivados de la distribución del ingreso.

Efectuada esta breve síntesis de los postulados económicos neoclásicos, y de las inferencias lógicas que de los mismos pueden derivarse, cabe ahora señalar las razones que nos han llevado a relacionarlos con el tema que hemos abordado, el de la actividad del Estado en general y en particular, el de su gestión empresarial.

Entre dichas razones, la fundamental atiende a que todos estos principios subyacen en las posiciones que muchos adoptan en favor de las privatizaciones y de la desregulación de la economía, y que se apoyan en supuestos que resultan muchas veces susceptibles de fundamentales críticas metodológicas.

Por ejemplo, los que señalan que la burocracia y la gestión gerencial serán menos eficientes en el sector público que en el sector privado parten muchas veces del supuesto de que la prosecución de la riqueza constituye el único motivo de una conducta económica eficiente "la cual debe ser una de las teorías psicológicas más simplistas -por no decir amateur- que se encuentran actualmente en boga". (13)

En otro orden de ideas, como lo ha señalado agudamente Jack Wiseman, la noción del costo de oportunidad pierde consistencia, como pauta para la adopción de políticas, en un contexto de alta incertidumbre, como la que ofrece el mundo actual.

Por otra parte, si los mercados y sus sistemas de precios, a través de la mano invisible, van a lograr una asignación eficiente de los recursos productivos, si dichos sistemas de precios deben regir asimismo para el sector público, si se prescinde de problemas distributivos de la renta y de la riqueza, entonces sólo restará limitarse a efectuar una mera descripción de lo que acontece, en el medio social, sin reparar en que el fenómeno económico es tal porque cobra entidad en dicho medio, el que le da vida y lo define.

Como lo ha señalado Ahumada, "si todo en este mundo está bien, si todo se regula por los resortes de un mecanismo inalterable.... si mejorar o neutralizar a la naturaleza hostil sometiéndola al servicio del mundo es contrariar lo natural ... entonces el Señor Pangloss tendrá razón, pues de las desgracias particulares nacería la felicidad general gobernada por una razón suficiente" (14).

En este punto del análisis, debemos destacar que el mundo económico real dista de acomodarse a los principios teóricos neoclásicos que hemos esbozado brevemente. En efecto, existen fallas en los mercados que motivan la presencia de monopolios u oligopolios; problemas tales como la polución, el congestionamiento o el desequilibrio regional constituyen o dan origen a externalidades; diversos factores llevan a la existencia de monopolios naturales; existen indivisibilidades, procesos productivos complementarios, incertidumbre, a pesar de lo cual se insiste en recurrir a dichos principios teóricos para justificar o demandar un repliegue de la actividad estatal, en especial en lo que respecta a las políticas a seguir en materia de privatizaciones y de desregulación de la economía.

Hemos insistido en señalar los más importantes factores que provocan divergencias entre el mundo económico real y el marco conceptual de la teoría económica neoclásica, o entre el producto privado y el social

mente deseable, dado que son precisamente los que justifican la intervención del Estado a través de una acción regulatoria de los mercados y más específicamente, su gestión empresarial en determinado campo de la actividad económica.

En otro orden de ideas, cabe asimismo destacar que muchas veces las empresas estatales concurren a satisfacer necesidades públicas, o realizan actividades de forma de contemplar más adecuadamente el interés público comprometido en la producción o prestación de determinados bienes o servicios.

Los servicios de correos, de ferrocarriles o de telecomunicaciones, cuando por ejemplo son prestados o llegan a pequeñas comunidades alejadas de los principales centros de población, no sólo satisfacen necesidades de los usuarios, sino fines que hacen fundamentalmente a la defensa nacional, a la integración territorial, a la educación común, a la difusión de la cultura, al desarrollo equilibrado, que conforman en sí mismos necesidades públicas que el Estado debe cubrir y lo hace precisamente a través de las actividades de las empresas estatales, allí donde la empresa privada no concurriría en función de la poca o nula rentabilidad a obtener.

Puede inmediatamente inferirse de lo expuesto que resulta probable que la empresa pública arroje pérdidas debido a la atención de estas necesidades públicas y que paralelamente, si se contratara con una empresa privada para que tome a su cargo la prestación del servicio que las cubre, la misma reclamaría el pago de algún subsidio, de forma de obtener niveles adecuados de rentabilidad y no tener por otra parte que cobrar precios insoportables al usuario.

En este sentido, es dable destacar que la cuestión ofrece un común denominador. En efecto el quebranto de la empresa pública o el subsidio a la empresa privada, si responden a la satisfacción de necesidades colectivas mediante la generación de los correspondientes bienes públicos, deberá ser racionalmente financiado por el medio que se ha utilizado clásicamente para hacerlo, el impuesto.

Son estos últimos aspectos involucrados en la gestión de la empresa pública los que frecuentemente se olvidan en los múltiples estudios realizados para medir su eficiencia, centrados básicamente en la determinación de la rentabilidad que ofrece o de sus costos de explotación.

A título ejemplificativo podemos señalar que Bennett y Johnson destacan que "sin excepción los estudios empíricos indican que la provisión de determinada cantidad de un bien puede ser efectuada a costos sustancialmente menores si es llevada a cabo por el sector privado que por el sector público" (15)'

Por el contrario, otros autores reconocen que "lo que una persona (en especial el observador desinformado) contempla como un derroche, podría en realidad constituir la mejor manera de cumplir un objetivo que no podría alcanzarse por ningún otro medio", a pesar de lo cual no conciben que los costos en la empresa pública sean tan elevados, hecho que a su criterio obedece en realidad a "transferencias que toman la forma de salarios más altos, reducción del esfuerzo, corrupción, coimas* ..." (16).

En esta línea de razonamiento, y acerca de los costos involucrados en la gestión de la empresa pública, destaca Hettich que "algunos de ellos responden a la provisión de bienes deseables, cuyas especiales características hacen que sean provistos en diferente cantidad por el mercado privado" (17).

Alchian coincide con este último criterio al señalar que una de las razones por las que se prefiere la propiedad pública a la privada, en determinados sectores de la actividad económica, se fundamenta en el deseo de evitar o suprimir los efectos que origina la definición de objetivos sobre la única base de la rentabilidad a obtener, en cuyo caso, si se transfirieran sectores de la actividad pública al sector privado "deberían cambiarse los métodos para alcanzar los objetivos del gobierno" (18), es decir para lograr el cumplimiento de los fines públicos involucrados en su gestión.

* Bribery en el original

En este orden de ideas, y con especial referencia al cumplimiento de aquellos objetivos "no comerciales" que el gobierno puede imponer a la empresa pública, GRAY (19) formula un interesante análisis en cuanto a la evaluación del impacto que la acción de tales empresas puede provocar en las variables macroeconómicas.

En relación con lo expuesto, cabe destacar que muchos autores han centrado tradicionalmente sus investigaciones en el análisis de empresas públicas individualmente consideradas y en el estudio del comportamiento de los mandos gerenciales y burocráticos, aspecto que ya hemos señalado.

Por el contrario, GRAY se aparta en dicho enfoque tradicional y propone, a efectos de obtener datos macroeconómicamente relevantes, ajustar la información proveniente de las empresas públicas.

Los mencionados ajustes comprenderían, entre otros, el cálculo de los impuestos y subsidios implícitos en políticas alternativas de precios, la evaluación de los costos atribuibles al cumplimiento de objetivos "no comerciales" por parte de la empresa pública y la reformulación de los resultados operativos de la misma en función de los precios vigentes en el mercado internacional ("precios en frontera"), sobre todo en industrias con alta protección arancelaria.

Según señala acertadamente dicho autor, la mayoría de los trabajos de investigación raramente distinguen, en la evaluación de la gestión de la empresa pública, los resultados atribuibles al cumplimiento de objetivos "no comerciales" y aquéllos inherentes a los específicamente operativos. (20).

Entre los objetivos "no comerciales" GRAY menciona los atinentes al logro de la estabilización económica, a políticas redistributivas del ingreso, al crecimiento económico y a una óptima asignación de recursos, y al mismo tiempo subraya la importancia que asume la empresa pública en los países en vías de desarrollo, en los cuales resulta una herramienta idónea de la política económica.

La satisfacción de los mencionados objetivos por una parte, y por la otra la generación por parte de la empresa pública de bienes públicos que satisfacen total o parcialmente necesidades colectivas, unido a la correcta evaluación de los costos correspondientes, justificaría muchas

veces las divergencias que surgen al comparar su eficiencia con la de firmas privadas.

En este orden de ideas, y a efectos de insistir en la complejidad inherente a la evaluación de la gestión de la empresa pública, cabe mencionar también que en determinadas oportunidades esta última concurre al mercado a efectos de salvaguardar el interés público incidentalmente comprometido en la producción de ciertos bienes.

A estos efectos, y como prueba del permanente reconocimiento de la multiplicidad de objetivos implícitos en la gestión de la empresa pública, hemos extraído ex-profeso un ejemplo de la obra de ese observador agudo y elegante estilista que fue EINAUDI, el que mantiene plena vigencia en el momento actual.

Dicho ejemplo se refiere a la explotación de los bosques naturales por parte del Estado, el que cobraría por la madera obtenida al precio fijado por el mercado, de manera similar a lo que haría una firma privada en iguales circunstancias (21).

EN este caso, el Estado no lleva a cabo la explotación maderera a efectos de obtener un lucro, sino fundamentalmente porque desea atender al interés público involucrado en la actividad, el que se refiere a la preservación del recurso natural y a la protección del medio ambiente.

Cita Einaudi, entre las razones que permiten al Estado contemplar en este caso el interés público, a través de una explotación racional del bosque, el horizonte económico ilimitado del que éste dispone en contraste con el limitado del ser humano, en referencia indirecta a la incertidumbre que condiciona las acciones de este último.

Podemos extraer como conclusión, del ejemplo propuesto, que en lo que se refiera a la explotación de recursos naturales renovables, será inevitable al menos una acción regulatoria por parte del Estado, de forma de contemplar el interés público representado por los objetivos a los que hemos hecho referencia, lo cual demuestra que, en ciertos aspectos de la actividad económica, resulta al menos inconveniente llevar a puntos extremos las tan preconizadas políticas de desregulación de la economía.

De lo hasta aquí expuesto podemos extraer, como primera conclusión, a la luz de la experiencia extranjera en materia de privatizaciones

y de los múltiples aspectos involucrados en la gestión de la empresa pública, que cualquier política que se formule en la materia requerirá un cuidadoso análisis que contemple adecuadamente dichos factores y además, que la misma no puede ser el fruto de decisiones apresuradas, simplistas o sin fundamento en los principios de la teoría económica.

Por otra parte, no resulta la rentabilidad obtenida el índice adecuado para medir la eficiencia de la empresa pública, en primer lugar porque ésta interviene en la actividad económica en aquellos casos cuyas circunstancias hacen que la misma arroje pérdidas, y en segundo lugar porque la obtención de un lucro, similar al que perseguiría un empresario privado, resulta extraño a la naturaleza misma del Estado y no justifica en absoluto su intervención en la economía a través de una actividad empresarial, si ése fuera el único objetivo a cumplir.

En este orden de ideas, también cabe señalar que, sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, la empresa pública debe ser eficiente, dado que de lo contrario existirá un derroche o sobreasignación de recursos productivos y la comunidad dispondrá de una menor cantidad de bienes o de ocio.

Por último, dado que, como hemos señalado, la gestión de la empresa pública se halla íntimamente vinculada con la provisión de bienes públicos, con la internalización de externalidades, con factores que provocan la existencia de monopolios naturales, y que estos aspectos son minimizados o no tenidos en cuenta por los partidarios de las privatizaciones, resulta conveniente, más allá de la breve mención que hemos efectuado de los mismos, profundizar su análisis, lo que haremos en los próximos capítulos.

BIENES PUBLICOS, EXTERNALIDADES Y

EMPRESA PUBLICA

BIENES PUBLICOS, EXTERNALIDADES Y EMPRESA PUBLICA

Muchas veces, la actividad empresarial del Estado atiende a la producción de bienes públicos, en la medida en que los mismos satisfacen necesidades colectivas, al mismo tiempo que la gestión de la empresa pública se halla estrechamente relacionada con el concepto de externalidades o economías externas, aspectos ambos a los cuales nos referiremos en el presente capítulo.

Las circunstancias apuntadas se contraponen en mayor o menor medida con la repetida propuesta de manejar las empresas públicas con criterios estrictamente comerciales, de forma que su gestión responda a los datos y señales recibidas del mercado, y fundamentalmente, a los precios de equilibrio.

Dicha incompatibilidad conceptual nos remonta apriorísticamente a todos los esfuerzos desplegados en el campo de las finanzas públicas para aplicar los principios económicos neoclásicos a los problemas generados por la asignación eficiente de recursos a la producción de bienes públicos, de acuerdo con reglas similares a las del mercado, y que no han arribado a conclusiones aceptables, a pesar de la elegancia formal de las teorías elaboradas sobre el tema, básicamente porque las mismas se fundamentan en supuestos sumamente restrictivos.

Las limitaciones que reconocen dichas teorías están dadas precisamente por la inexistencia de mercados para los bienes públicos y por la imposibilidad de aplicar a estos últimos el principio de exclusión, consistente este último en la posibilidad de prohibir el goce del bien público a aquéllos que no se hallan dispuestos a solventar su costo, circunstancias que tornan en inoperantes a todos los sistemas que pretendan resolver la asignación eficiente de recursos para la producción de tales bienes mediante los mecanismos del mercado.

Desde el método de Sax, que extendió al campo financiero el principio económico de la utilidad marginal y llegó a afirmar que el impuesto representaba la parte que los particulares estaban dispuestos a entregar al Estado después de una confrontación

entre beneficio y provecho, hasta el de Lindahl - Johansen (22) y el de Samuelson (23), ninguno de ellos resulta aceptable para resolver dichos problemas de asignación.

En consecuencia, no queda otro medio, para decidir la cantidad de bienes públicos a producir, que el de recurrir a mecanismos políticos, los cuales, al ser esencialmente conciliatorios, conducen a suponer que resulta altamente probable, bajo el supuesto de que los bienes públicos se tomen en cuenta en los mapas individuales de preferencias, que la cantidad producida de los mismos exceda la socialmente deseable, sin perjuicio de lo cual nos hallamos en este aspecto en un plano meramente conjetural.

Por otra parte podemos señalar que el intento de imponer reglas de mercado a la actividad estatal se complica enormemente cuando nos hallamos en presencia de necesidades preferentes, donde según hemos visto el Estado interfiere directamente en las escalas de preferencias individuales e impone una cantidad mínima de consumo de un bien público, como sucede en el caso de la educación y la medicina preventiva.

Tales dificultades se originan en el carácter dual que reviste el bien, en función de satisfacer tanto necesidades individuales como colectivas, de la cual nuevamente la educación nos servirá de suficiente ejemplo.

En efecto, la educación satisface por una parte necesidades individuales, ya que habilita a quien la recibe para una inserción plena y participativa en el medio social, a la vez que mejora su aptitud como factor de producción.

Por otra parte, la educación atiende paralelamente a la satisfacción de necesidades colectivas, dado que un país con un alto nivel educacional contará por ejemplo con mayores recursos humanos para acometer el proceso de desarrollo, en cuanto a que se verán mejor posibilitados el cambio tecnológico, la investigación y la organización eficiente de los factores de producción.

En este sentido, resultan ilustrativas las teorías que señalan, como uno de los factores esenciales que dificultan el desarrollo de las naciones, la ausencia de técnicos y profesionales con la capacitación necesaria para coordinar adecuadamente los procesos productivos.

Sin embargo, y a pesar de lo expuesto, se insiste muchas veces en la aplicación estricta de los principios marginalistas, lo cual, en el caso de la educación, un bien típicamente generador de externalidades, puede conducir a conclusiones erróneas.

Al respecto, hemos tomado el ejemplo de Mishan (24), quien considera falaz el hecho de suponer que un país experimenta una pérdida por la emigración de profesionales, fenómeno que afecta fundamentalmente a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Bajo los supuestos de que no existen ni ofertas ni demandas excedentes en los mercados de bienes y factores, y que estos últimos, aparte de contar con perfecta movilidad, son divisibles y sustituíbles entre sí, resulta válido concluir que si por ejemplo un técnico o científico argentino emigra al exterior, nuestra economía no experimentará ni pérdidas ni ganancias, dado que hasta el momento de su partida dicho técnico o científico fue retribuído de acuerdo con su contribución a la misma, sobre la base de su productividad marginal.

Sin embargo, sabemos que la calidad o importancia del trabajo de un técnico o profesional no es idéntica a la del que puede realizar cualquier otro, lo que no los hace perfectamente sustituíbles, que la falta de disponibilidad de profesionales altamente especializados (cuellos de botella en la oferta de trabajo) puede perjudicar el nivel de actividad de un sistema económico, y que la labor de los mismos influye en la de cientos o aún miles de trabajadores dado que la primera es interdependiente y complementaria respecto de la de los segundos, todo lo cual nos lleva a inferir que en el ejemplo propuesto, nuestro país experimentaría una pérdida, o si se prefiere, una deseconomía externa.

En este orden de ideas, también podemos visualizar la existencia de actividades complementarias e interdependientes en múltiples ejem

plos que nos ofrece el mundo real, como sucede en el caso de los jugadores de fútbol, cuya labor y desempeño influye recíprocamente en el de sus compañeros de equipo. En consecuencia, si uno de los integrantes de este último es transferido a otro club no se está sólo en presencia de una cuestión circunscripta a la relación entre el club y dicho jugador marginal. Por el contrario resulta probable que durante el período de adaptación del reemplazante al juego de sus compañeros de equipo, éste disminuya su nivel de desempeño. Quizás encontremos aquí la razón por la cual los clubes de fútbol tienden a otorgar igual paga a todos sus jugadores.

Hemos visto las consecuencias a que nos lleva la mala aplicación de la teoría, en un análisis que podríamos denominar genéricamente de fragmentación marginalista, en el cual se prescinde de la presencia en el mundo real de actividades complementarias, de interrelaciones, de indivisibilidades y de externalidades, a las cuales se relega usualmente a un plano secundario.

Respecto de estas últimas, servirán de ejemplo la polución y contaminación ambientales, que, en un mundo superpoblado como el nuestro, han cobrado significativa relevancia, a pesar de lo cual la teoría económica insiste en que el juego armónico de las fuerzas del mercado hará coincidir los intereses individuales con los sociales.

Como lo señala indubitablemente Joan Robinson, "la alarma ha sido hecha sonar sin embargo por los naturalistas, mientras que los economistas ortodoxos, imperturbables, continúan elaborando presunciones en favor del laissez - faire" (25).

Este tema ha sido tratado en la teoría económica neoclásica como un tipo de externalidad, que se produce cuando la actividad de los productores pueden provocar molestias e inconvenientes a los consumidores, independientemente de los servicios que los primeros demanden a los segundos o de los bienes que les oferten.

Ejemplo clásico de lo expuesto lo constituye el de la fábrica que con los ruidos y humo que genera, causa molestias al vecindario, problema que analizado inicialmente por Pigou, lo llevó a concluir que sería

deseable responsabilizar al dueño de la fábrica por el daño causado a quienes perjudica el humo o, alternativamente, fijar un impuesto a cargo del mismo, variable en función de la cantidad de humo producida.

Más allá de la propuesta de superar el problema mediante la regulación legal de las zonas fabriles, Coase (26) lo enfocó, con impecable lógica, bajo la perspectiva de su naturaleza recíproca.

De esta forma, destaca dicho autor que el impuesto establecido a la fábrica por el humo que produce se traducirá en un aumento del número de personas que viven en el vecindario, lo cual redundará a su vez en una disminución del valor de la producción de dicha fábrica, ya sea porque los factores productivos se emplearán en otra parte en actividades menos valiosas, o porque se utilizarán para producir medios que reduzcan el humo.

Esta omisión de tomar en cuenta los costos que se ocasionan a los demás es comparable a la acción del propietario de la fábrica que no toma en cuenta el daño que resulta de la emisión del humo, por lo que no hay razón para suponer que cualquiera de las alternativas que se presentan es preferible a la otra. Sin el impuesto, puede haber demasiado humo y muy poca gente en las cercanías de la fábrica, pero con el impuesto, puede haber poco humo y demasiada gente en la vecindad.

Resulta interesante destacar que Coase señala como deseable la utilización de un enfoque de costo de oportunidad, "cuando se manejan cuestiones de política económica, a efecto de comparar el producto total obtenido mediante arreglos sociales alternativos".

Seguramente no habrán escapado a Coase los problemas que presenta la medición de los efectos totales de los diferentes arreglos sociales para la solución de los problemas económicos, "en todas las esferas de la vida" (27).

En efecto, en una perspectiva microeconómica, resulta relativamente fácil medir, en términos de valores de la producción, los efectos de la interrelación de pequeñas unidades productoras y consumidoras fuera del contexto del mercado.

Bajo dicho enfoque, insiste Coase, las molestias ocasionadas por la generación de humo, ruidos e inconvenientes por el estilo, pueden inclu

sive solucionarse, aún en ausencia de normas legales regulatorias de determinada actividad económica, mediante acuerdos contractuales entre los sujetos económicos involucrados.

Aún así, podría diferir la solución óptima, desde el punto de vista social, de la solución alcanzada a través de los mecanismos de mercado, debido al comportamiento *oportunista* de las partes que suscriben el contrato, especialmente de los que resultan afectados por la polución, quienes buscarán maximizar sus beneficios, sin que les importe la modificación de las condiciones que les llevaron a negociar. Así por ejemplo, si la fábrica les ofreciera importantes compensaciones, los habitantes del entorno las aceptarían, sin que les *importara* quizás la degradación del medio ambiente (28).

En otro orden de ideas, debe observarse que en la época en que Pigóu (1920) y Coase (1960) analizaron estos problemas, no pudieron prever la magnitud y extensión que asumió posteriormente la contaminación ambiental, a la que se atribuyen en la actualidad fenómenos tales como el agujero en la capa de ozono de la atmósfera, con los consiguientes efectos nocivos en cuanto a la preservación del ecosistema.

En este aspecto, la creciente toma de conciencia de los peligros que este fenómeno entraña y la expansión y magnitud de sus consecuencias, las que afectan no sólo a los vecinos de una fábrica, sino a países enteros, imposibilitan de hecho la solución mediante acuerdos contractuales entre quien produce el daño y los afectados, prueba de lo cual constituye el intento de llegar a acuerdos internacionales en la materia.

Resulta probable que, de haber tenido en cuenta Coase la enorme cantidad de interrelaciones que implica el fenómeno bajo examen, coincidiría con que la solución del problema debe ser manejada a nivel de gobierno.

Consideramos interesante efectuar una reflexión adicional sobre el alcance que este autor confiere al concepto de factor de producción, los que deben considerarse no sólo como entidades físicas (una hectárea de tierra, una tonelada de fertilizantes) sino "como un derecho para realizar ciertas acciones (físicas)" (29).

Según este enfoque, el derecho a hacer algo que tenga efectos dañinos como la producción de ruido, humo u olor, implica un costo representado por la pérdida que sufre *la otra parte* como consecuencia del ejercicio de ese derecho, es decir por ejemplo, no respirar aire puro o no tener paz y quietud.

En la misma línea de razonamiento cabría acotar, como contra partida, que consideramos razonable concebir como bien público, no sólo a los servicios prestados por el Estado a efectos de satisfacer una necesidad colectiva, sino también al derecho que el mismo tiene para limitar el ejercicio simultáneo de infinidad de derechos individuales (utilización de las factoras de la producción), cuando dicho ejercicio causa, por su extensión o difusión, daños al conjunto de la comunidad. Bajo esta perspectiva podrían contemplarse las normas regulatorias para evitar la polución o la contaminación ambiental, y el costo de hacerlas efectivas.

Por otra parte Coase propone que se considere, al estructurar los distintos arreglos sociales, los costos involucrados (funcionamiento de un mercado o de un departamento del gobierno) y el efecto total sobre el sistema económico.

Esta propuesta contiene un supuesto implícito, o sea la posibilidad de extender el análisis de costo-beneficio que puede realizar una firma individual al marco de los acuerdos sociales, lo que nos introduce a la cuestión fundamental que divide el pensamiento económico de nuestros días acerca de la asignación eficiente de recursos a la producción de bienes públicos.

En efecto, por una parte se propugna la utilización del instrumental microeconómico, brindado fundamentalmente por el sistema de precios de mercado, para asignar por ejemplo recursos a la vivienda, la educación o la salud, ya que, si bien se prescinde de considerar aspectos tales como el de las externalidades o el de los efectos a largo plazo, resulta "indispensable, a pesar de sus imperfecciones, en materia de eficiencia",... por reflejar "en óptima medida las preferencias, circunstancias y requerimientos individuales, familiares y locales" (30).

Sin embargo, a pesar de las bondades atribuidas a la aplicación de la teoría microeconómica a la cuestión de asignar recursos a la producción de bienes públicos, estrechamente vinculada con el concepto de óptimo paretiano y con la teoría del equilibrio general de Walras, debemos recordar que los supuestos que la inspiran atienden a la interacción de pequeñas unidades en mercados perfectamente competitivos, donde los precios, las cantidades y las transacciones que en los mismos se desarrollan constituyen información a la que tienen libre acceso todos los agentes económicos. Además, dichas teorías, esencialmente estáticas, suponen que el sistema origina una situación *deseable socialmente* cuando productores y consumidores maximizan sus beneficios o su bienestar, respectivamente, en el momento en que dicho sistema se encuentra *en equilibrio*.

Resulta evidente que los principios teóricos expuestos, al no tener en cuenta todos los temas que hacen a los objetivos de la hacienda funcional de la que habla Musgrave, no se acomodan adecuadamente a la resolución de los problemas que plantea la asignación de recursos a la producción de bienes públicos.

En efecto, en dicho marco teórico conceptual se prescinde de las externalidades, de las necesidades preferentes, de problemas de distribución o redistribución de la riqueza, de la igualdad de oportunidades, que son precisamente los que confieren entidad conceptual y autonomía a la ciencia de las finanzas públicas y que difícilmente pueden insertarse en los desarrollos analíticos de la teoría económica neoclásica.

Cabría mencionar como ejemplo sumamente interesante de las dificultades para acomodar el concepto de bienes públicos dentro de los principios de dicha teoría, la propuesta de Scitovsky de asimilarlos a las externalidades. En efecto, en un estudio medular sobre estas últimas, en el marco de la teoría neoclásica, y curiosamente, mediante nota al pie de página, dicho autor menciona como quinto e importante caso de externalidades a "aquél en que la sociedad proporciona servicios sociales a través de la acción comunitaria, estando a disposición de todas las personas y empresas de una forma gratuita" (31).

Otra de las críticas que se esgrimen en contra de la utilización del instrumental microeconómico para la asignación de recursos a la producción de bienes públicos destaca que los precios de equilibrio en los mercados competitivos, estáticos, no pueden servir de pauta adecuada para tales fines, fundamentalmente cuando la actividad del Estado resulta esencialmente dinámica, en función de que los beneficios que tales bienes generan afectan a generaciones enteras, como sucede en los casos de la educación y la salud.

Respecto de esta última, supongamos el caso de un programa que tenga como objetivo erradicar en nuestro país la mortalidad y desnutrición infantiles, la fiebre hemorrágica y el mal de Chagas, que se asignan recursos al cumplimiento de dichos fines y que después de transcurrido un lapso de cinco años, pueda considerarse que dichos flagelos se encuentran definitivamente controlados.

Resulta obvio señalar que nadie en su sano juicio afirmaría que los recursos no se han asignado eficientemente, o que su asignación no se ha *aproximado* siquiera a un óptimo en el sentido paretiano porque, quien sabe, podrían haber sido mejor aprovechados en la construcción de aceras, cines o yates (32). Quizás la única objeción que merece el razonamiento consiste precisamente en haber introducido en el mismo un factor dinámico, en contraste con el carácter esencialmente estático que tiene el concepto de óptimo.

Frente a las críticas que suscita el uso del instrumental microeconómico en el problema que nos ocupa, según las principales razones que hemos hasta aquí expuesto, surge como contrapartida la posibilidad de empleo de herramientas macroeconómicas.

Inscriptas en el marco de los acuerdos sociales, estas últimas intentan cuantificar todos los costos y los beneficios involucrados en el problema de la asignación de recursos a la producción de bienes públicos, para lo cual deben basarse en supuestos muchas veces inverificables, sobre todo cuando tales supuestos se relacionan con el largo plazo, lo que las hace susceptibles de críticas en cuanto a la confiabilidad de sus resultados(33)

Por otra parte, también se ataca a estas herramientas macroeconómicas bajo el argumento de que no reflejan adecuadamente las preferencias individuales en una función de bienestar social y de que frecuentemente se inspiran en determinadas ideologías, filosofías políticas o intereses sectoriales.

Por otra parte, el concepto de costo-beneficio, estrechamente unido al de costo de oportunidad, tal como lo propone Coase, implica asimismo el uso de una tasa de descuento que represente en alguna medida las preferencias temporales de la comunidad.

Como veremos más adelante, la identificación de una tasa de descuento con estas últimas puede ofrecer dudas, aunque resulta probable que aquél que deba adoptar decisiones tenga alguna idea implícita de dichas preferencias, en especial cuando los efectos de la asignación de recursos se extiendan a generaciones futuras, como sucede, si se nos disculpa la repetición del ejemplo, con la construcción de escuelas u hospitales.

En función de tales inconvenientes, no tendremos seguridad de que la comunidad prefiera consumir galletitas en el presente en vez de contar con dichos hospitales o escuelas en el futuro.

A esta altura del análisis, resulta interesante introducir los conceptos de sacrificio, postergación y negligencia, a los que se refiere Kornai (34)

Mientras que la teoría convencional insiste en el primer aspecto, respecto del consumo presente que es necesario sacrificar en aras de inversiones que arrojarán beneficios en el futuro, Kornai señala, por el contrario, que dichas inversiones pueden llevarse a cabo "no sólo a expensas del consumo presente, sino también a expensas del bienestar futuro".

En efecto, el sacrificio del consumo presente -la manteca que no se consume durante cinco años no será jamás consumida- tiene distinta connotación a la que ofrece el hecho de diferir la construcción de escuelas u hospitales (postergación) o el de descuidar la formación de maestros, médicos o enfermeras (negligencia) dado que en estos dos últimos casos deberá necesariamente enfrentarse el problema en el futuro.

Por otra parte, resulta evidente que los beneficios que brindan la educación y la salud, que afectan a generaciones enteras, se extienden por un período más largo que el horizonte económico que implica una tasa de descuento del 10%; 15% ó 20%.

A efectos de visualizar mejor los resultados dudosos a que puede llevar el análisis de costo-beneficio y para precisar mejor el concepto de interés público implícito en la gestión del Estado, supongamos que existe un proyecto de educación y vigilancia viales, mediante el cual se reducirían notablemente los accidentes de tránsito. Al mismo tiempo supongamos que pueden contabilizarse todos los beneficios (ahorro de atención médica, de congestiones y de pérdidas de horas de trabajo) y todos los costos, tanto privados como sociales, derivados del proyecto, y que se llega a la conclusión que estos últimos superan a los primeros.

Resulta improbable que en función de este resultado, alguien, político o economista, elija como alternativa de decisión la de no poner en marcha el aludido programa.

Nos hemos referido a las dos metodologías básicamente sostenidas en la actualidad para la asignación de recursos a la producción de bienes públicos, a los inconvenientes que presentan y a las críticas que merecen, dado que la empresa pública también competirá a efectos de la asignación de recursos económicos, siempre escasos.

Es conveniente reiterar, a esta altura del análisis, que muchos de los bienes que las mismas producen satisfacen al menos parcialmente necesidades públicas y que, en consecuencia, les son aplicables muchas de las conclusiones mencionadas en los párrafos precedentes.

No obstante, los partidarios de las privatizaciones relegan estos aspectos a un plano secundario, a pesar de su importancia, y reducen la solución de dicho problema de asignación a una definición adecuada de los derechos de propiedad, de forma de posibilitar el juego de las fuerzas del mercado (35).

Una vez más, el sistema de precios será la mejor guía para tal asignación, a pesar de los errores a los que puede conducir la aplicación estricta o mejor dicho la mala aplicación, de los principios marginalistas.

En efecto, hemos visto que el sistema de precios no funciona adecuadamente en relación con diversos aspectos implícitos en la gestión de la empresa pública, los que configuran en muchos casos problemas que deben resolverse a nivel de gobierno, en razón de su importancia o magnitud, circunstancia que torna imprescindible su consideración, dado que no revisten el carácter de *marginales*.

Frente a las alternativas expuestas acerca de la utilización de herramientas microeconómicas o macroeconómicas, las externalidades y el doble carácter que revisten los bienes que produce la empresa pública, cabe recordar la tesis del Profesor Nove, de la Universidad de Glasgow, quien señala con perspicacia que quizás los problemas que ésta plantea queden comprendidos en el campo de lo que él denomina *mezzo-economía* (*mezzo-economics*), en el cual cabría analizar por ejemplo temas referidos al monopolio o monopsonio, a matrices de insumo-producto, a la toma de decisiones dentro de estructuras jerárquicas, a las firmas multinacionales y a la organización interna de las empresas (36).

Otra consecuencia de sujetar la actuación de la empresa pública exclusivamente a las pautas fijadas por el mercado, puede consistir, como hemos mencionado, en que algún ministerio u organismo responsable de la administración le imparta la orden de operar con criterios estrictamente *comerciales*.

En estos casos, si la empresa pública desarrolla sus actividades bajo condiciones monopólicas, resulta probable que actúe de peor manera, en desmedro del consumidor o del usuario, que un monopolio privado. En efecto, este último puede temer en definitiva, que si no atiende mínimamente a los deseos o intereses de los consumidores, aparezcan en el mercado competidores potenciales, o que el poder público tome intervención en sus actividades.

Por el contrario, como la empresa pública no abriga temores acerca de la intervención estatal, tiende a prescindir de los conceptos de *imagen* de la empresa y de responsabilidad (deberes hacia el usuario), sobre los que más adelante volveremos y que no encajan en las pautas inspiradas por una operatoria *comercial*, si por esto último entendemos una aplicación estricta de los principios de la teoría marginalista.

Por otra parte, corresponde volver a insistir en la importancia de los fines públicos comprometidos en la gestión de la empresa estatal, a pesar de los intentos para minimizarlos, dado que los mismos constituyen la principal razón que impediría la sujeción estricta de la gestión a las pautas fijadas por el mercado.

Sirva de ejemplo nuevamente el servicio de correos, el cual no sólo cubre necesidades individuales de comunicación, sino que opera como vehículo difusor de la cultura (envío de libros a precio reducido), como factor de integración territorial (entrega de correspondencia a aisladas poblaciones de frontera) y como elemento que coadyuva a estrategias geopolíticas (estafeta en el Sector Antártico Argentino).

Por otra parte, resulta altamente probable que las escalas de preferencias individuales contemplen un servicio prestado con dichas características, dado que los miembros de la comunidad no aceptarían que se rechace su correspondencia bajo el argumento de la poca importancia o lejanía del destino, o que, por el contrario, se les exigiera un precio prohibitivo, fijado de acuerdo con pautas comerciales (fragmentación marginalista). Quizás por esta causa la explotación del servicio de correos se encuentra en casi todos los países del mundo en manos estatales.

En la misma línea de razonamiento, resulta sumamente útil referirnos ahora al tema de las externalidades, concepto íntimamente vinculado con el de la gestión de la empresa pública.

Las externalidades, denominadas tecnológicas cuando se originan en la interrelación de los productores fuera de los mecanismos de mercado, han recibido poca atención en el marco de la teoría del equilibrio general.

Ello no es casual, dado que en el ámbito conceptual de la misma, esencialmente estática, con un sistema de precios de equilibrio originado por la actuación de pequeñas unidades económicas en mercados perfectamente competitivos, este tipo de externalidades es excepcional.

Prueba de ello son los casos citados por Meade (37), quien los analizó con estricto rigor científico en un artículo que se ha convertido en un clásico del tema, y que tienen mucho que ver con huertas, prados

y bosques, lo que a su vez señala la escasez de ejemplos que se acomodan a este concepto de acuerdo con la teoría del equilibrio general.

Un caso repetido frecuentemente en los textos de economía lo constituye el del productor de manzanas que ve incrementada su producción por la acción benéfica de las abejas del apicultor vecino, externalidad que podría internalizarse al encarar conjuntamente la producción de fruta y de miel.

Scitovsky destaca asimismo que sólo ha hallado dos ejemplos que se ajustan a esta definición de externalidades tecnológicas, uno de los cuales se refiere a las firmas que se benefician con la capacitación de trabajadores que han efectuado otras firmas (38).

Frente a lo expuesto, y para referirnos concretamente a nuestro país, cabe destacar que el personal de DINFIA, radicada en Córdoba, luego desdoblada en Industrias Mecánicas del Estado - IME y Fábrica Militar de Aviones, "ha sido fuente de obreros especializados para la mayoría de las plantas privadas"(39), lo que explicaría por otra parte las causas por las cuales la incipiente industria automotriz argentina se radicó en gran parte en dicha provincia.

Scitovsky también menciona el caso en que diversas empresas utilizan un recurso que es libre, pero limitado en cantidad, ejemplo de lo cual lo constituiría un pozo de petróleo cuya producción depende de la explotación de otros en el mismo campo petrolífero, o la pesca, cuyo volumen depende de la de otros pescadores que operan en las mismas aguas.

Más recientemente, estas últimas situaciones se consideran representativas de la existencia de condiciones que llevarían a la configuración de un monopolio natural (40).

Frente a los escasos ejemplos de externalidades provocadas por la interacción de los productores fuera de los mecanismos del mercado, en el marco de la teoría del equilibrio general, -externalidades tecnológicas-, Scitovsky introduce el concepto de externalidades monetarias, aplicable en especial al problema de la industrialización de los países subdesarrollados, donde las firmas las generan, por el contrario, a través de los mecanismos de mercado, y pierden, por lo generalizadas, su carácter excepcional.

Podemos citar, como muestra de este tipo de interrelación entre los productores a través de dichos mecanismos, el caso en que, ante un aumento en la demanda de los bienes que produce una firma A, ésta requiere más insumos a otra firma B, la cual, si se halla en un punto en que todavía su costo marginal es decreciente, se los entregará a A a un precio menor. A su vez, la baja en el precio de tales insumos puede alentar un aumento de la inversión en la firma A, lo cual llevará a un aumento en la demanda de los bienes que produce B, y como consecuencia, a una expansión de la inversión en esta última. El equilibrio se alcanzará finalmente cuando, a través de las sucesivas expansiones, se hayan eliminado los beneficios recíprocos.

Cuando hayamos llegado a esta última situación, recién podremos aplicar las conclusiones de la teoría del equilibrio general.

Cabe agregar una observación importante en cuanto a que, para dicha teoría, el índice de deseabilidad social de una inversión está dado por la medición de la rentabilidad que arroja la misma, parámetro que se considera suficientemente razonable. Por el contrario, cuando una firma genera externalidades monetarias, su rentabilidad refleja en menor medida su deseabilidad social.

Por otra parte, cabe destacar que el ejemplo citado se refiere a uno solo de los casos, de los muchos posibles, en los que se producen externalidades monetarias. En efecto, la expansión de la firma A también puede originar beneficios:

- a) En una firma que produzca otros insumos utilizados por la firma A
- b) En una firma cuyo producto sea complementario respecto del producido por A.
- c) En una firma cuyo producto sea sustitutivo de uno de los insumos utilizados por A.
- d) En una firma cuyo producto se consuma por personas cuyas rentas aumentan con la expansión de la firma A.

Corresponde también destacar que puede producirse similarmente aquí una *internalización* de las externalidades, a través de la integración y planificación de la expansión de todas las firmas involucradas, caso en el cual la rentabilidad de la inversión en cada una de ellas se convertirá en un índice confiable de su deseabilidad social.

Dicho proceso de internalización nos lleva a la interesante cuestión de la dimensión óptima de la firma, y explicaría la causa por la cual éstas tienden a expandirse, ya que de esta forma, centralizada la adopción de decisiones a nivel gerencial, resulta mucho más fácil tener en cuenta la existencia de externalidades, de procesos económicos complementarios y de las interrelaciones recíprocas involucradas en su proceso de expansión.

Ampliado de esta forma el alcance del concepto bajo análisis, podemos de inmediato percibir que, inversamente a la escasez de ejemplos citados en el marco conceptual de la teoría del equilibrio general, las externalidades retoman su importancia, y la misma cobra especial significado con referencia a la actividad de la empresa pública.

Expresión clásica de dicha importancia constituyen los efectos económicos provocados por la Unión Pacific Railroad en los E.E.U.U., por los trenes que unían los campos trigueros ucranianos con el puerto de Odessa y, en nuestro país, a partir de 1854, por la explotación ferroviaria llevada a cabo por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y empresas privadas, los que fueron destacados unánimemente por los historiadores económicos.

Cabe acotar que, cuanto mayor sea la extensión de los efectos provocados por la actividad de la empresa pública, mayor será la tendencia a conferir a los bienes que la misma produce, por lo menos parcialmente, el carácter de públicos, unidad conceptual frecuente en la literatura económica y cuyo caso límite lo constituye el ya citado ejemplo de Scitovsky, al que hemos hecho referencia, acerca de un bien del Estado que se libera gratuitamente al uso público.

Por otra parte, la generación de externalidades y la satisfacción de ciertas necesidades públicas, conforman los factores que confieren significación económica el deber de la empresa estatal de tomar en cuenta el interés público comprometido en su gestión, y de cuya consideración, por el contrario, prescindirá la empresa privada.

Hemos ya mencionado que las firmas tratan de internalizar externalidades haciéndose más grandes, o al menos, a través de los mecanismos de mercado. Por el contrario, en el caso de la empresa pública, la internalización deberá estar a cargo de algún organismo del gobierno.

Resulta llamativo que muchas veces estos últimos no toman en cuenta tales externalidades, en especial las que genera la actividad de una empresa pública, quizás porque, a diferencia de las firmas privadas, no cuentan con adecuados mecanismos de mercado para expresarlas.

Tomemos por ejemplo el caso del Tren a las Nubes en nuestra Provincia de Salta, el cual ha adquirido fama internacional. Una Secretaría de Transportes, con la colaboración en una Secretaría de Turismo y aún eventualmente con la de una Secretaría de Desarrollo Regional, sería el organismo gubernamental adecuado para analizar las externalidades producidas por el funcionamiento de dicho tren, de forma de considerar todos los aspectos involucrados en el transporte, el turismo y el desarrollo regional, bajo una unidad conceptual. Es evidente asimismo que dicho análisis deberá necesariamente traspasar los límites impuestos por la cuenta de pérdidas y ganancias de la firma que lleva a cabo la explotación de la línea ferroviaria.

En estrecha relación con lo expresado, debemos agregar algunas palabras acerca de las intercompensaciones (cross - subsidies), un concepto que no siempre es empleado adecuadamente.

En relación con las mismas, debemos admitir que puede no ser justificable, dentro de una misma firma, subsidiar una actividad que arroja pérdidas mediante las ganancias que arroja otra actividad.

No obstante, si se prescinde de la existencia de procesos económicos complementarios, a través de un análisis fragmentario, podemos extraer conclusiones equivocadas del análisis.

Para seguir en la misma línea de razonamiento, supongamos que exista un hotel con fines turísticos en la Isla Martín García y que una empresa de navegación opera barcos que cubren el trayecto entre Buenos Aires y la isla.

Podemos, de acuerdo con el criterio que hemos expuesto, presumir la existencia de externalidades dado que un aumento en la demanda de plazas en el hotel provocará un incremento en la demanda de pasajes y, a su vez, la firma que explota el hotel no obtendrá beneficios de no existir la que opera los barcos. En la realidad pueden darse diversos grados de complementación entre las actividades descritas. En efecto, podría suceder por ejemplo que un tercio de los clientes del hotel arribe a la isla en embarcaciones propias y que sólo la mitad de los pasajeros transportados deman-den plazas en el hotel.

Si ambas actividades fueran desarrolladas por una sola firma se verificaría una internalización de las externalidades, lo que resultaría racional en función de la interdependencia y grado de complementación exis-tentes entre tales actividades.

Cabe destacar, si se nos permite una digresión, que en muchos países, las autoridades públicas son las que tornan a su cargo este proceso de internalización. al operar buques en situaciones similares.

Por ejemplo, la prosperidad de la Isla de Ré, frente a La Rochelle justifica la existencia de trasbordadores, quizás no rentables ais-ladamente considerados, y cuya explotación está a cargo del Departamento Ma-rítimo de Charente. Algo similar sucede entre Cancún e Isla Mujeres, en Mé-xico.

Sin embargo, los beneficios globales derivados de la existen-cia de los trasbordadores en cuanto al fomento que provocan en el turismo justifican con creces su existencia.

En el ejemplo citado de la Isla Martín García, puede llegar a ser racional que la firma hotelera compense total o parcialmente las pér-didas generadas por la explotación de los buques, siempre que con ello, cla-ro está, obtuviera beneficios, una forma de expresar en definitiva las exte-rialidades a través de los mecanismos del mercado.

Por el contrario, bajo un enfoque tradicional que prescindiera de considerar la complementación existente entre las actividades descritas, alguien podría sostener que la intercompensación que de hecho se produce resulta irracional, al impedir la óptima asignación de recursos económicos sobre la base de igualar las tasas de rendimiento marginal del capital.

Precisamente, esto último no resulta fácil de lograr en el mundo real en función de la existencia de indivisibilidades y procesos complementarios.

Podemos pasar ahora al análisis de otros tipos de externalidades que, además de las provocadas por la interrelación de los productores fuera de los mecanismos de mercado, según acabamos de analizar, pueden cobrar importancia en relación con la empresa pública o, al menos, con la actividad financiera del Estado.

Nos hemos ya referido, como caso importante, a las molestias e inconvenientes que la actividad de los productores puede provocar en otros sujetos económicos, tales como el ruido y el humo, y al análisis del mismo bajo un enfoque recíproco, tal como lo realizara Coase.

Hemos asimismo destacado que, cuando los efectos de tales molestias sean sumamente extendidos y comprometen prácticamente la salud o el bienestar de toda la población, la atención del problema debía estar necesariamente a cargo del gobierno.

Prueba de la importancia que se confiere actualmente a la contaminación ambiental y de la dimensión conceptual que se otorga a las externalidades constituye la propuesta, en muchas ciudades europeas, de que el sistema urbano de transportes se financie por medio de tributos nacionales o locales, bajo el fundamento de que el mismo sirve al conjunto de habitantes de un núcleo urbano, inclusive a aquéllos que no utilizan dicho sistema para moverse.

Los sostenedores de tales propuestas han puesto marcado énfasis en destacar la generación de externalidades, en cuanto a que se producirá tanto una notable descontaminación ambiental como una descongestión

del tránsito. Asimismo señalan que los temores de que se produzca una utilización desmedida de los medios de transporte resultan infundados, dado que, superada la etapa inicial de funcionamiento bajo tales condiciones, es improbable que la gente se traslade o viaje sólo porque el servicio es gratuito.

Aún más, los partidarios de este sistema destacan que los que no utilicen los medios públicos de transporte también se beneficiarían porque más parientes o amigos irían a visitarlos o porque quizás no resulte necesario tener un segundo automóvil en el grupo familiar.

No obstante las ventajas descriptas, se ha señalado la necesidad de establecer algún método para desalentar la utilización de los medios públicos de transporte, en los momentos de mayor demanda, consistente por ejemplo en el cobro del pasaje durante determinadas horas del día.

Una solución ecléctica ante la diversidad de aspectos involucrados en el análisis, podría consistir en el cobro de un precio por el transporte de forma de cubrir las costos variables, mientras que las inversiones se financiarían por medio de tributos nacionales o locales.

El esquema propuesto sería totalmente racional desde el punto de vista económico en función de asegurar en primer término una utilización plena de los medios de transporte y desalentar al mismo tiempo un uso abusivo de los mismos, improbable esto último según ya hemos visto.

En segundo lugar tiene en cuenta las externalidades a las que hemos hecho referencia, importantes en su magnitud, lo que confiere racionalidad a cualquier *subsídío* que se disponga a favor de las firmas que exploten el sistema urbano de transportes, en la medida en que el mismo responda a tales externalidades.

En tercer lugar, dicho sistema tiene en cuenta la circunstancia económica de que los medios de transporte no utilizados a plena capacidad implican una curva decreciente de costo marginal, en función de que los costos adicionales por transportar más pasajeros son ínfimos.

Debemos ahora efectuar breves consideraciones acerca de las externalidades provocadas por interdependencias en la satisfacción de los

consumidores, cuando la misma no depende sólo de las cantidades de bienes que consume cada sujeto económico sino también de la satisfacción de otras personas.

Este tipo de externalidad no tiene importancia dentro del concepto de óptimo paretiano, dado que se prescinde de las comparaciones interpersonales de utilidad pero por el contrario cobran relevancia en el marco de los principios teóricos de lo que Musgrave llama funcional.

En efecto, este tema se halla íntimamente ligado al de las necesidades preferentes, dado que el consumo que realice un individuo de determinados bienes influye en el bienestar del resto de la comunidad, por lo que el gobierno impone un mínimo de dicho consumo. Hemos ya citado como ejemplos típicos de este tipo de bienes a la educación y a la medicina preventiva.

En otro orden de ideas, a pesar que podría argumentarse que la teoría del óptimo atiende a los problemas que plantea una asignación eficiente de recursos y no a cuestiones distributivas del ingreso, cabe destacar que muchos consideran que una distribución inequitativa de este último constituye una externalidad.

A lo largo de este capítulo, hemos tratado de restablecer la relevancia de las externalidades en relación con la actividad del gobierno en general y en particular, con la empresa pública, y de demostrar que, a los efectos analíticos, no constituyen casos aislados o poco importantes.

Asimismo, hemos destacado las particulares características de la empresa pública, en relación con la adopción de políticas basadas en el uso del instrumental microeconómico o macroeconómico, dado que, si se prescinde de tales características, pueden tomarse decisiones erróneas.

Hemos analizado también el sentido económico de los subsidios en general y de las intercompensaciones en particular, y al mismo tiempo hemos señalado las circunstancias que conferirían racionalidad a los mismos.

Finalmente, hemos destacado los errores conceptuales a que puede llevar una utilización equivocada de los principios teóricos, en especial cuando nos referimos a la *fragmentación* marginalista.

LOS MONOPOLIOS NATURALES Y SU RELACION
CON LA EMPRESA PUBLICA

LOS MONOPOLIOS NATURALES Y SU RELACION
CON LA EMPRESA PUBLICA

El tema de los monopolios naturales tiene estrecha relación con la empresa pública en razón de que ha servido frecuentemente de justificativo para que el Estado asuma determinadas actividades empresariales o, al menos, para que ejerza una acción regulatoria de aquéllas llevadas a cabo por el monopolio.

Por otra parte, la cuestión ha merecido atención en directa relación con el problema de la fijación de precios por parte de las firmas que operan bajo tales condiciones, con particular énfasis en aquellos casos en que las mismas tienen altos costos fijos, y cuyo antecedente más remoto lo constituye la obra de Hotelling (41).

Sin perjuicio de referirnos al problema de la fijación de precios más adelante, cabe destacar que, si se obliga al monopolista a comportarse como un competidor que opera en un mercado de libre competencia, el mismo experimentará pérdidas, por lo cual se hace necesario "un proceso de impuesto-subsidio ... para garantizar una producción óptima(42), problema que, entre otros, también visualizó Bator (43).

A efectos de posibilitar una mejor comprensión del tema, resulta conveniente trazar una breve reseña de la evolución del pensamiento económico sobre el monopolio natural y de las causas que llevan a la formación del mismo, de forma de relacionarlo adecuadamente con el análisis de los problemas involucrados en la gestión de la empresa pública.

Lowry (44) y Sharkey (45) han sistematizado el análisis de las diferentes teorías sobre el particular y, consecuentemente, de los motivos que justifican la aparición de un monopolio natural. Históricamente, fue Cournot quien primero definió correctamente, en 1844, al monopolio, en términos de una curva de demanda de pendiente negativa dirigida a un solo vendedor, y citó el clásico ejemplo de la fuente de agua natural.

Sin embargo, los primeros intentos para definir un monopolio natural en términos económicos fueron efectuados por Farrer (46), en 1902, quien señaló, como condiciones necesarias para su existencia, las siguientes:

- 1) El carácter esencial del bien producido por la firma, la cual debe ocupar una posición favorable en el mercado.
- 2) La imposibilidad de formar inventarios con los bienes producidos.
- 3) Un proceso productivo caracterizado por tener rendimientos crecientes, o sea que genera economías de escala.
- 4) Demandantes que exigen certidumbre y regularidad en cuanto a la provisión del bien.

Ely (47) señaló como condiciones que posibilitan, con un alto grado de posibilidad, la aparición de un monopolio natural, la existencia de una única fuente de insumos (como en el ejemplo de Cournot); la facilidad de contar con secretos industriales; las circunstancias particulares que rodean el desarrollo de la actividad económica, las que dificultan la existencia de firmas competitivas, como en el caso de los ferrocarriles, y asimismo la generación de economías de escala.

El criterio esgrimido por otros economistas en relación con el tema atenuó la preferente atención hasta aquí dispensada a las economías de escala.

Así por ejemplo, James Bonbright (48) señala que ciertos servicios públicos, aún con costos crecientes, pueden ser prestados de manera económicamente más eficiente por una sola firma.

En relación con el tema de las economías de escala Kaysen y Turner (49) son quienes efectúan un interesante aporte en cuanto destacan que las mismas constituyen un *concepto relativo* más que absoluto, y su existencia depende de la dimensión del mercado. Vale la pena reproducir los términos en que exponen su posición: "El monopolio natural puede existir en mercados del tamaño de un país entero, como se daría probablemente en el caso del servicio telefónico Hoy en día, en los países subdesarrollados existen mercados tan estrechos y pequeños, que hacen que industrias altamente competitivas en países desarrollados se conviertan en monopolios naturales ..."

Concluyen que los principales ejemplos de monopolios naturales se agotan con los siguientes: servicio telefónico; distribución de agua y gas; producción de energía eléctrica (en la mayoría de las áreas) y ferrocarriles (en algunos casos).

Más recientemente Kahn (50) destaca que la existencia, en una actividad productiva, de altos costos fijos, no necesariamente la convierten en un monopolio natural.

Por ejemplo, en la agricultura, los costos fijos son grandes y sin embargo no existen en dicha actividad monopolios naturales, dado que las economías de escala se encuentran limitadas en función del tamaño del mercado. Por el contrario, la demanda alternativa de grupos de consumidores que absorben la producción máxima de una firma, puede provocar que ésta se convierta en un monopolio natural, dado que se encuentra en mejor posición para absorber costos fijos que dos firmas independientes que cubren dichos picos de demanda en forma separada. Las compañías productoras de electricidad que cubren los picos de demanda de distintos grupos en diversos horarios, constituirían un ejemplo típico de esta situación.

Como resumen de lo expuesto, y antes de proseguir, podemos entonces señalar que la mayoría de los economistas que han abordado el tema de los monopolios naturales coinciden en destacar que la presencia de economías de escala en determinada actividad económica reviste importancia en cuanto a las posibilidades de su configuración, pero que, sin embargo, deben además tenerse en cuenta otros factores tales como la dimensión del mercado, su definición y las características de la curva de demanda.

Sharkey (51), recientemente, ha enfocado el problema del monopolio natural mediante el análisis de la función de costos de la firma y la naturaleza de su función de producción. De esta forma llega a la conclusión de que el monopolio natural *no es incompatible* con el óptimo de bienestar, dado que un fomento de la competencia, y la entrada consiguiente de un mayor número de firmas al mercado, sólo ocasionaría un incremento de los costos totales de producción, y el consecuente desplazamiento del sistema económico a un punto inferior al óptimo.

Sería relevante destacar, en relación con lo expuesto, que los casos de monopolio natural no guardan relación con aquellos otros casos, de comentario frecuente en la literatura económica, en los cuales

una firma puede ejercer poder monopolístico porque controla la producción de insumos básicos para la producción, o por poseer el uso exclusivo de patentes o marcas, o por contar con derechos exclusivos de venta en determinados mercados.

En general, estas circunstancias otorgan carácter transitorio al monopolio, el cual según otros autores, podría originarse también en prácticas abusivas en cuanto a la conquista de mercados, tales como la fijación de precios "depredatorios" que impiden la concurrencia.

La diferencia fundamental entre estos monopolios y los naturales consiste en que estos últimos, aún en el caso de levantarse las condiciones re restrictivas que permitan el ingreso de nuevas firmas al mercado, conservarían el carácter de productores más eficientes.

En consecuencia, podríamos señalar que una sola firma constituirá un monopolio natural cuando produzca, bajo condiciones de competencia ideal, determinada cantidad de un bien, a un costo inferior al de dos o más firmas que produjeran *igual* cantidad bajo las mismas condiciones de mercado.

Sharkey ha intentado hallar una condición de carácter más general que la que ofrece la existencia de economías de escala (costos medios decrecientes) o la concavidad estricta de la curva representativa de la función de costos (costos marginales decrecientes), que justifique la existencia de un monopolio natural.

Para ello introduce el concepto de subadición de la función de costos, según el cual, con determinada tecnología y frente a un valor cierto de los insumos utilizados en el proceso productivo, una firma será más eficiente que otras, circunstancia que la convierte en un monopolio natural.

A efectos de definir formalmente el concepto de subadición, en lo que seguimos a Sharkey, supongamos que existe un mercado referido a un único bien, y que el mismo puede ser producido por un gran número de firmas potenciales que utilizan la misma tecnología.

Si $C(q)$ representa el valor de los insumos necesarios para elaborar una cantidad q del bien en el caso de existir una sola firma en

el mercado, también representará la función de costos de las k firmas que quieren entrar al mismo, en cuyo caso el costo total de producir tal cantidad del bien será $C_{(x_1)} + \dots + C_{(x_k)}$ siendo x_i la cantidad producida por cada firma.

Bajo tales supuestos, se verificará una subadición en la función de costos, condición necesaria y suficiente para la existencia de un monopolio natural, en cuyo caso una sola firma será más eficiente que k firmas que actúen en el mercado, si y sólo si

$$C_{(q)} < \sum_{i=1}^k C_{(x_i)}$$

Si esta desigualdad se mantiene para todo $k \geq 2$, entonces la función de costos presentará una subadición estricta.

En consecuencia, una firma conformará un monopolio natural en un mercado de competencia ideal, para un nivel q de producción, cuando la función de costos de dicha firma $C_{(q)}$ muestra una subadición estricta para dicho nivel q.

Resulta importante destacar que, en esta línea de razonamiento, Sharkey (52) concluye que las causas tradicionalmente invocadas para justificar la existencia de monopolios naturales-economías de escala y concavidad de la curva representativa de la función de costos-, son condiciones suficientes pero no necesarias para que dicha función sea subaditicia.

La subadición resulta entonces compatible con costos marginales crecientes (convexidad) para cualquier nivel de producción y con costos medios crecientes para determinados niveles de producción.

En este punto del análisis resulta sumamente interesante ir a las causas por las que una función de costos reviste tales características, y que tienden a confundirse con lo que la literatura económica denomina "barreras a la entrada", las que provocan, según las teorías de la economía del bienestar, que no se alcance un óptimo en el sentido de Pareto (53).

Por el contrario, debe buscarse el origen de la subadición en la naturaleza intrínseca de la función de costos, fundamentalmente en lo que respecta a la tecnología empleada en el proceso productivo, o en lo que atañe a la inestabilidad inherente a ciertos mercados.

En razón de la importancia del tema bajo análisis en relación con la actividad empresarial del Estado, resulta conveniente analizar las causas que provocan subadiciones en la curva de costos y que Sharkey divide, a efectos de una mejor comprensión de las mismas, en subadiciones inherentes a la planta, las que diferencia de aquéllas inherentes a la firma (54).

En general, podemos señalar que las subadiciones inherentes a la planta se originan en características tecnológicas del proceso productivo que dan lugar a economías de escala.

A su vez, entre los factores más importantes que generan dichas economías, ocupa un lugar destacado la *especialización*, tema sobre el cual resultaría obvio remontarse a Adam Smith, quien fue el que lo abordó por vez primera, con especial referencia a la división internacional del trabajo.

En relación con este aspecto, las subadiciones en la función de costos se deben actualmente en gran medida a la existencia de procesos automáticos, merced al progreso de la cibernética, lo cual hace que una firma que haga un uso adecuado de estas posibilidades que ofrece el progreso de la ciencia y la tecnología, produzca a costos sustancialmente menores al que pueden hacerlo dos o más firmas.

No obstante debe destacarse, como factor importante que limita tal posibilidad, que la adopción de este tipo de procesos, en función de sus altos costos, reconoce como factor limitante el tamaño de la planta, el cual a su vez se halla condicionado por la dimensión del mercado. En este sentido, resulta útil recordar que la subadición puede aparecer sólo a determinados niveles de producción.

Por otra parte, la existencia de *indivisibilidades* en los factores de producción concurre también a provocar subadiciones en la curva de costos.

Cabe recordar que las conclusiones de la teoría del equilibrio general se apoyan en el supuesto de la divisibilidad perfecta, tanto de los bienes como de los factores productivos, lo cual hace que se cumplan las condiciones marginales de maximización del beneficio de las firmas y de satisfacción de los consumidores.

Sin embargo, la existencia de indivisibilidades puede provocar que una firma no satisfaga estas condiciones y produzca una cantidad mayor o menor del bien a aquélla en que se igualan el precio y el costo marginal.

Cuanto mayor sea la magnitud de los costos fijos que debe enfrentar una firma para el desarrollo de sus actividades, mayor será la importancia que cobran las indivisibilidades, las cuales, en la medida en que sean inevitables, generarán economías de escala. Un ejemplo típico lo constituye el caso de las empresas ferroviarias, en las cuales los costos fijos permanecen en gran medida invariables respecto del volumen real de tráfico.

El ejemplo precedente nos lleva a pensar que el factor humano ofrece también un cierto grado de indivisibilidad. En efecto, las operaciones de una empresa ferroviaria de gran dimensión requieren un mínimo de personal, a la vez que existe una escala por debajo de la cual un tren no podría ser conducido por seres humanos.

Entre otras de las causas que provoca la aparición de economías de escala y, en consecuencia, subadiciones en la curva de costos, se encuentra el *costo de mantenimiento de los inventarios*.

Este último hace que la firma deba hallar un adecuado equilibrio entre la inmovilidad de capital operativo que implica dicho mantenimiento y las pérdidas de ingresos que puede ocasionar la falta de determinado producto. Se ha probado empíricamente que, a medida que crece la dimensión de la firma y, por consiguiente, el volumen de sus ventas, disminuye dicho costo de mantenimiento, dado que es más fácilmente predecible la conducta de grandes grupos de consumidores que la de uno pequeño.

También pueden verificarse importantes subadiciones en la función de costos en aquellos casos de *producción conjunta* de determinados bienes.

Estos procesos de producción conjunta definen el tamaño de la planta y pueden originarse en el deseo de la firma de aprovechar en el mayor grado posible activos de alto valor o mano de obra especializada, como sucede por ejemplo cuando una empresa de fabricación de automotores produce también artículos para el hogar.

En otros casos, la firma encara un proceso de producción conjunta para aprovechar productos residuales de la fabricación de un bien (azúcar y papel; tambo y cría de cerdos) o, en un mundo en el que predomina la incertidumbre, para minimizar riesgos, a través de la diversificación, como sucede con el agricultor que lleva a cabo alternativamente cultivos adaptados a períodos de frío y de calor.

Por último, también el propósito de internalizar externalidades puede hacer que una firma lleve a cabo en forma conjunta el proceso de producción de determinados bienes.

Hemos ya mencionado el clásico ejemplo de la producción de frutas y de miel, cuando nos referimos a las externalidades tecnológicas en el marco de la teoría del equilibrio general. Sharkey menciona también, como casos en los que existen externalidades inevitables, el de producción de carne y lana en la ganadería ovina, o el de petróleo y gas.

Además de las subadiciones inherentes a la planta, que reconocen su origen, como hemos visto, en la existencia de economías de escala o en la producción conjunta de ciertos bienes, se verifican también subadiciones inherentes a la firma, debidas a fallas del mercado, tema al que la literatura económica se ha referido frecuentemente.

Una de tales subadiciones tiene estrecha relación con el aspecto dinámico que presenta la *expansión* de la firma, la que se traduce en sucesivos incrementos de su capacidad productiva.

Dado que no se verifica en la realidad una perfecta divisibilidad de los factores de producción, resultará inevitable que existan períodos en las que haya cierta capacidad ociosa, con las consiguientes deseconomías para la firma.

En función de lo expuesto, es decir, cuando los costos de instalación respondan a una función exponencial, los costos a largo plazo de una firma que actúe sola en el mercado presentarán una marcada subadición. En efecto, se ha demostrado matemáticamente que tales costos son más elevados cuando intervienen dos o más firmas en el mismo que cuando lo hace una sola (55).

En el caso en que actúen varias firmas en el mercado, y se pusieran de acuerdo respecto de los incrementos que resulten necesarios en la capacidad instalada de la industria, se lograría una secuencia óptima de expansión.

En presencia de tales acuerdos, los costos a largo plazo exhibirían quizás rendimientos constantes a escala, dado que es probable que la expansión se efectúe en igual proporción a intervalos regulares.

En estrecha relación con lo expuesto se halla el concepto de externalidades monetarias, al que nos referimos en el capítulo anterior, y las propuestas, en el marco de la teoría de la industrialización de los países en desarrollo, para que el total de la industria que se debe crear sea tratado y planificado como una sola empresa o trust enorme.

Otra causa muy importante de subadiciones se encuentra en *los costos de las transacciones operativas*, tema investigado por Coase, quien señaló que la existencia de la firma se debe a razones puramente económicas.

Esta última puede, a través de decisiones internas adoptadas en el marco de su estructura jerárquico-administrativa, reemplazar el sistema de precios de mercado. Dado que el acceso al conocimiento de estos últimos implica un costo, muchas veces significativo, la firma debe asignar recursos para proveerse de datos que coadyuven a la toma de decisiones.

A su vez, el costo de las transacciones operativas determina el límite de expansión de una firma, la que, según Coase, se verificará hasta el punto en que el ingreso marginal que produce la toma de una decisión dentro de su estructura iguale al costo marginal que implica la expansión. En este aspecto, debe observarse que, al ser el factor empresarial

fijo, será inevitable que se produzcan *deseconomías de escala*, a medida que aumente el tamaño de una firma.

Según Coase, resulta racional suponer que, en un mercado competitivo que opere sin fallas, las firmas tendrán un tamaño óptimo.

Por el contrario, a diferencia de los supuestos en los que se basa la teoría económica neoclásica, no existen en el mundo real mercados perfectos y predominan en él además el riesgo de que cambien las condiciones vigentes en determinado momento y la incertidumbre acerca del futuro.

Todos estos factores llevan a que, a efectos de adoptar de cisiones, y en ausencia de precios competitivos, las firmas realicen nego ciaciones y se enfrenten con la necesidad de formular contratos a largo plazo de forma de minimizar tanto los costos de negociación y de obtención de información, como el riesgo y la incertidumbre. Además esto permite a la firma contar con una estructura jerárquica que ofrezca mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes de la realidad.

Fuente de subadiciones, la verificación de estas circunstan cias hará que la firma, en ausencia de precios competitivos, reemplace al mercado.

En esta línea de razonamiento, Williamson (56) retoma las teorías de Coase y efectúa un análisis más profundo del problema.

Básicamente, señala dicho autor que el predominio de las firmas o los mercados, para llevar a cabo determinadas transacciones, de penderá de la eficiencia relativa de los mismos.

Además, "los costos que implica la redacción de los múltiples y complejos contratos que resulta necesario para efectuar transacciones en un mercado dependen por una parte, de las condiciones personales de quienes deben tomar las correspondientes decisiones y, por la otra, de las características objetivas del mercado en particular" (57).

Resulta sumamente relevante destacar que, a criterio de Williamson, la *incertidumbre* es una de las causas importantes que provoca fallas en los mercados, sólo en la medida en que los seres humanos que

deben adoptar decisiones estén sujetos a ciertos límites de raciocinio, es decir a ciertos condicionantes que limitan tanto su capacidad de evaluar hechos contingentes futuros como su habilidad para transmitir o plasmar ese tipo de información en acuerdos contractuales.

Willianson también atribuye las fallas del mercado a factores externos, tales como el pequeño número de personas intervinientes en las transacciones, factor tanto más importante cuanto más compleja sea la naturaleza de la negociación.

Ya hemos citado, como ejemplo de esto último, las dificultades que presenta la suscripción de un acuerdo entre una fábrica que produce humo, ruido u otros inconvenientes y cada uno de los habitantes del entorno.

Hemos efectuado hasta aquí la enunciación general de las causas que provocan subadiciones en la curva de costos de la planta o de la firma, en especial de aquéllas que generan economías de escala, circunstancias que a su vez pueden motivar la aparición de monopolios naturales en los mercados, y hemos hecho referencia a las diversas teorías surgidas sobre el mismo a lo largo de la evolución del pensamiento económico.

La intención que nos ha guiado en el análisis precedente fue la de poner de relieve aquellos aspectos frecuentemente dejados de lado en la gestión de las empresas públicas argentinas, circunstancia esta última que condujo a una situación paradójica.

En efecto, a pesar de constituir dichas empresas monopolios naturales o legales, no han aprovechado, como veremos, aquellos factores que provocarían subadiciones en la función de costos, lo que ha arrojado como consecuencia una ineficiente asignación de los recursos públicos y, aún más, una sobreasignación de los mismos, sin que paralelamente se haya logrado un mejoramiento de los servicios.

Por otra parte, la presencia de monopolios naturales puede motivar, como hemos ya señalado, una actividad regulatoria del Estado, lo que en principio parecería contraponerse con los reiterados anuncios de políticas desregulatorias de la economía.

A propósito de esto último, si se nos permite la digresión, cabe destacar que, en determinadas ocasiones, dicha actividad regulatoria se hace inevitable, para lo que servirá de ejemplo un caso en el que se verifican circunstancias que reclaman la intervención del Estado, y que tienen una relación indirecta con la existencia de monopolios naturales.

Esta situación se produce respecto de la extracción de recursos naturales renovables (pesca, explotación de bosques naturales), casos en los que, cuando cualquiera de las firmas intervinientes en la actividad extractiva no posee una visión apropiada de las proyecciones futuras de la actividad, o cuando exista un alto grado de incertidumbre sobre dichas proyecciones, la solución del mercado se sitúa por debajo del óptimo deseable socialmente.

Así por ejemplo, en el caso de la pesca, como el mantenimiento de los cardúmenes obedece a ciertas leyes biológicas, la extracción de una mayor cantidad de peces que la adecuada provocaría un agotamiento del recurso natural en el futuro.

Se puede demostrar, mediante la teoría de los juegos aplicada al caso de dos firmas pesqueras que actúan como maximizadoras de utilidades que, si cada una de ellas toma como dado el tamaño de captura de la otra firma, el equilibrio, en un período o en un número finito de períodos, se produce cuando ambas firmas pescan la mayor cantidad posible de peces.

Aún más, la solución puede o no acercarse a un punto de equilibrio, pese a una posible cooperación entre ambos participantes.

Casi como curiosidad histórica, dado que fue mencionado por Einaudi en 1902, hemos hecho referencia al caso de la explotación de bosques naturales, situación que motiva la intervención del Estado para evitar la acción depredatoria de los particulares, y que, como hemos visto, mantiene increíblemente vigencia en la actualidad.

Volvamos ahora al análisis de los factores que provocan subadiciones en las curvas de costos en relación con su falta de observancia en la gestión de la empresa pública argentina, y que de seguro, ha sido fuente de ineficiencias, debido no a sus características intrínsecas, sino al descuido de quienes debieron planificar o supervisar dicha gestión.

En esta materia, hemos mencionado que pueden aprovecharse, a esta altura del conocimiento científico, múltiples procesos automáticos en la gestión de la firma, que generarían importantes economías de escala. Sharkey cita, como ejemplos de lo expuesto, el ensamble computarizado de automóviles y el control de inventarios por medio de la robótica

Sin embargo, a pesar de que en esta materia se abre un infinito campo de posibilidades para la empresa pública, poco o nada se ha avanzado en este sentido en nuestro país. Para citar sólo algunos ejemplos de tales posibilidades, baste referirnos al expendio automático de boletos en los subterráneos o en los ferrocarriles, al seguimiento del tráfico en estos últimos o al control de inventarios de empresas de la envergadura de Y.P.F. o Entel.

En la misma línea de razonamiento, podemos continuar con las subadiciones provocadas por economías en los costos de las transacciones operativas. En íntima relación con este tema recordemos que Williamson otorga fundamental importancia, como causa de fallas en los mercados, a los límites con que se enfrenta el raciocinio de los que toman decisiones dentro de la firma, y que impiden la correcta apreciación de las condiciones prevalecientes en el futuro, fuente principal de la incertidumbre que predomina en la actualidad.

Frente a lo expuesto resulta obvio que, en nuestro país, el altísimo índice de rotación de los cuerpos gerenciales y directivos de la empresa pública debe haber sido uno de los factores que en mayor medida ha provocado un desaprovechamiento de las subadiciones a que nos estamos refiriendo. En efecto, con cambios frecuentes en dichos cuerpos directivos, resulta imposible que sus integrantes lleguen a conocer ade-

cuadramente el cúmulo de informaciones que genera la firma, y que suplantata a la que brinda el mercado, máxime cuando la misma actúa en condiciones de monopolio (58).

Este hecho limita el raciocinio y capacidad de decisión de los que deben dirigir la empresa y provoca incertidumbre, a la vez que impide por lo general la concreción de negociaciones a largo plazo, incluso entre empresas públicas, que, como hemos visto, son las que provocan subadiciones, al generar importantes reducciones de costos y la disminución en alto grado del riesgo implícito en la operatoria de las firmas.

En el mismo orden de ideas, tampoco parece haber sido frecuente en nuestro país la planificación de las inversiones en las empresas estatales, o de su expansión en concordancia con el ritmo de crecimiento de la economía, lo que, al evitar capacidades ociosas, genera subadiciones en la función de costos, hecho llamativo, dado que el Estado, al contar con un horizonte económico menos limitado que el de las firmas privadas, se halla en mejores condiciones relativas para efectuar dicha planificación.

Para citar sólo un ejemplo, baste recordar el caso de una de las empresas integrantes del complejo petroquímico de Bahía Blanca, la cual permaneció en inactividad durante un año, con los consiguientes costos de mantenimiento y de inmovilización de la inversión, por no haberse previsto adecuadamente la puesta en marcha de la planta conexa proveedora de insumos.

Por otra parte, los referidos descuidos en la política de inversiones de la empresa pública, que recuerdan el concepto de negligencia de Kornai, al que hicimos referencia en el capítulo anterior, han impedido la continuidad en la prestación de los servicios con un grado aceptable de eficiencia, o han hecho lenta la incorporación de nuevas tecnologías que hubieran mejorado sustancialmente la calidad de los mismos.

Así por ejemplo, el Presidente del Directorio de Empresas Públicas, en declaraciones formuladas al Diario La Nación el 3-12-87, admitió que los severos problemas que afectan la red de distribución del gas *se deben a falta de precisión e inversiones insuficientes.*

Frente a lo expuesto, podemos concluir que no se han aprovechado, en la empresa pública argentina, todos aquellos factores que provocan subadiciones en la curva de costos, a pesar de que la mayoría de ellas desarrollan sus actividades bajo condiciones que llevarían a la formación de un monopolio natural, o constituyen de hecho monopolios legales.

Estas circunstancias, unidas a las señaladas imprevisiones en materia de inversiones, podrían ser la causa de por lo menos parte de las pérdidas que arroja su explotación y que, en consecuencia, no reconocían su origen en condiciones inherentes a la empresa pública, sino en el descuido o negligencia con los que se han formulado las políticas respectivas.

Por otra parte, hemos hecho referencia a la evolución de las teorías sobre el monopolio natural y a las causas que motivan su aparición, en especial a aquellas relacionadas con el aprovechamiento de economías de escala, a efectos de observar la posible incompatibilidad de estos principios con las normas del Decreto Nº 1842/87, del Poder Ejecutivo Nacional, al que hemos hecho ya referencia.

Dicha norma legal dispone en su artículo 1º, que "se establece como principio general, en materia de producción y provisión de bienes y prestaciones de servicios, en el área de actividad de las *empresas públicas* dependientes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos la libre concurrencia del sector privado".

A la vez que su artículo 2º, establece que "quedan sin efecto todos los actos unilaterales de la administración central, de las entidades descentralizadas y de las empresas y sociedades estatales ... por los cuales se hayan otorgado o reconocido privilegios, exclusividades o derechos de cualquier naturaleza cuya finalidad o efectos sea la exclusión del sector privado de la prestación de servicios al público".

Inscripta en el marco de las políticas de desregulación de la economía, dicha norma legal propugna, según surge del texto de sus disposiciones, la libre entrada al mercado de firmas competidoras de las empresas estatales que prestan determinados servicios públicos, varias de las cuales constituyen, como ya señalamos, monopolios naturales.

Resulta interesante destacar aquí que recientemente Demsetz (59); Bailey y Panzar (60) y Baumol, Panzar y Willig (61) sostienen precisamente lo contrario, en el sentido de que en estos casos resulta necesario la adopción de políticas regulatorias, ya que observaron que, a largo plazo, un monopolio, natural o no, sólo obtiene beneficio cuando existan impedimentos a la entrada de nuevos competidores al mercado (barriers to entry).

Esto nos indica la prudencia con que debe manejarse, como medida desregulatoria, la posibilidad de entrada al mercado de nuevas firmas, sobre todo cuando vayan a competir con empresas estatales a las que, además, no se las coloca en la posición de hacerlo por las múltiples causas que hemos mencionado, tales como la falta de inversiones adecuadas o el atraso en la incorporación de nuevas tecnologías.

A la luz de los conceptos vertidos, resulta sumamente interesante analizar el caso de las telecomunicaciones, típico ejemplo de monopolio natural.

A efecto de posibilitar una mejor comprensión, debemos señalar algunas características de este servicio, que confieren al mismo connotaciones particulares.

En efecto, la demanda de este servicio implica en realidad la solicitud de incorporación a un sistema diseñado en forma de red, a efectos de enviar o recibir mensajes, preponderantemente en ciertos momentos del día o en determinada época del año. A su vez, dicha red está estructurada de tal modo que la adhesión al sistema abre, para el demandante del servicio, la posibilidad de comunicarse potencialmente con todos los abonados, en especial con aquéllos que conforman su grupo de relaciones, o grupo de interés. En consecuencia, podría decirse que existe, en el servicio de telecomunicaciones, un conjunto cruzado de demandas de grupos de interés.

Estas características peculiares tienen relevancia, tanto en lo que respecta a la política de inversiones como en cuanto a considerar a la red telefónica como un bien público, una alternativa esta última para tener en cuenta las externalidades que la misma genera (62).

En lo que respecta a las inversiones, debe destacarse que las mismas deben estar preparadas para enfrentar la demanda en horas-pico, fuera de las cuales habrá forzosamente excesos de capacidad instalada. Debe notarse también que el mismo problema puede producirse en otros servicios públicos, tales como la electricidad o el gas, aunque en estos últimos casos la producción, si bien no en gran medida, puede ser almacenada transitoriamente.

En consecuencia, podemos extraer como conclusión que si el sistema se *fragmenta*, de forma que existan varios oferentes para satisfacer la demanda, la capacidad instalada de varias firmas para enfrentar esta última durante las horas-pico será mayor que la de una sola firma que atienda el servicio, con el consiguiente derroche de recursos económicos. Esta circunstancia es motivo de subadiciones en la curva de costos, que llevan al servicio a convertirse en un monopolio natural.

En relación con lo expresado, debe destacarse además que el sistema telefónico se diseña previendo de antemano que, en dichas horas-pico, existirá cierto número de bloqueos que motivarán un menor grado de eficiencia en el mismo.

A medida que se incremente la cantidad de circuitos, menor será la posibilidad de que se produzcan bloqueos, lo que requerirá obviamente mayores inversiones, por lo cual, si se *fragmenta* la red de forma de atender demandas cada vez más atomizadas, se incrementarán los costos, ya que será necesaria una mayor cantidad de circuitos para mantener la misma calidad del servicio.

Estas características de la red telefónica, que la convierten en un monopolio natural, parecerían contradecir las comentadas disposiciones del Decreto N° 1842/87, ya que la desmonopolización, en el caso de este servicio, mediante la concurrencia de varias firmas al mercado, implica una sobreasignación de recursos económicos, según las razones hasta aquí expuestas.

Por ello, el Ministro de Obras y Servicios Públicos se vió en la obligación de señalar mediante una declaración publicada en La Prensa, el 13 de julio de 1988, que la Ley 19798 establece que la red na

cional de telefonía es monopólica, por lo que el decreto mencionado no podría derogar sus disposiciones.

Destacó asimismo el ministro que "el propio decreto -que redacté yo, personalmente, y que por lo tanto no podría estar nunca en contradicción con el principio de unidad de red- supone, en efecto, que hay actividades (como la telefonía) en las cuales existen y seguirán existiendo redes troncales exclusivas" y agregó que "la unidad de red, sostenida por mí y prescripta por la ley, es una *consecuencia inevitable de las características de toda red telefónica*, en la Argentina y en cualquier parte del mundo", declaraciones que contemplan implícitamente la existencia de subadiciones en la curva de costos que llevan a la conformación de monopolios naturales.

Resulta interesante destacar también, de dicha declaración, el pasaje en el cual el citado funcionario formula la siguiente interrogación: "¿A quién podría ocurrírsele que hay que levantar, por ejemplo, las calles y veredas de Buenos Aires para instalar, al lado de la red de ENTEL, una red competidora?" La respuesta es simple. A nadie que se encuentre en su sano juicio, a lo que cabe agregar que resulta igualmente válida respecto de la posible existencia de redes paralelas en el caso de aguas corrientes, servicios cloacales, electricidad y gas.

Por último resulta relevante rescatar, de las mencionadas declaraciones públicas, la afirmación de que, según el mencionado decreto, los servicios librados a la competencia son los referidos a "telemática, mensajería electrónica, punto a punto, y una variedad de servicios que se valen de la red telefónica pero no se limitan a la transmisión".

En consecuencia, podemos extraer como conclusión que, por lo menos en lo que se refiere a telecomunicaciones, y en función de las características especiales de esta actividad, los problemas a cuya solución apunta el decreto mencionado pasarían más por una definición adecuada de los límites de la misma (industry boundaries) que por cuestiones atinentes a la desmonopolización.

Hemos insistido en reproducir las declaraciones de un alto funcionario del gobierno, ya que ellas destacarían adecuadamente los múltiples y complejos aspectos involucrados en la gestión de la empresa públi-

ca, lo que implica a su vez la necesidad de tenerlos ineludiblemente en cuenta cuando se encare cualquier política de privatizaciones.

También la generación de energía eléctrica presenta, como se ha mencionado, características peculiares, tanto en lo que respecta al bien producido, el cual, según se señaló precedentemente, no puede ser almacenado, como en relación con la demanda del mismo, la cual presenta grandes fluctuaciones.

En efecto, no sólo existen puntas de demanda diarias, sino también mensuales, anuales y estacionales.

Son precisamente estos períodos de punta los que definen los costos de capacidad o potencia (Kw) del sistema de energía eléctrica, la cual debe ser suficientemente grande como para satisfacer la demanda durante tal período. Dichos costos de capacidad aumentarán si aumenta la potencia máxima requerida, dado que sería necesario incrementar la capacidad instalada de generación.

Como señala Guadagni, en un clásico sobre el tema, "estos costos de capacidad han originado grandes dificultades en la asignación de costos" y "su importancia conceptual es tan grande que es lícito decir que han sido una de las razones por la cual las tarifas eléctricas fueron tan discutidas desde el punto de vista teórico"(53).

Por otra parte, deben considerarse, en relación con las demandas de punta, los costos energéticos, es decir aquéllos que varían directamente con la cantidad de electricidad producida.

En el caso más habitual, en el cual la demanda se satisface a través de un sistema interconectado, las demandas de punta obligan a poner en funcionamiento las plantas menos eficientes, es decir las que consumen más combustible por unidad de electricidad producida.

De acuerdo con lo señalado en el párrafo precedente, pierde importancia la existencia de varias firmas competitivas y, a efectos del mejor aprovechamiento de los recursos productivos, sería racional, como lo propone Guadagni, un diseño de tarifas que en lo posible desvíe las demandas de punta hacia otros momentos en que existe capacidad ociosa del sistema.

La explotación ferroviaria servirá también de ejemplo para mostrar la diversidad de cuestiones inherentes a la gestión de la empresa pública y los errores a los que puede conducir una excesiva simplificación del análisis o una errónea aplicación de los principios teóricos.

En esta materia, Harris (64) destaca que los estudios clásicos sobre el tema confundían las economías de escala con las economías debidas a la densidad del tráfico, a la vez que omitían considerar la capacidad media de arrastre de los medios utilizados en la explotación. Señala asimismo Harris que, a efectos de la configuración de un monopolio natural, revisten importancia, como factores a considerar, dicha capacidad media como así también la estructura de la red, más que su tamaño.

Más recientemente Spady (65) realizó un estudio muy completo del tema, para lo que tuvo en cuenta, además de las funciones de costos inherentes a dos productos finales, -pasajeros-kilómetro y toneladas-kilómetro de cargas-, factores tales como la capacidad media de arrastre, el tramo promedio de transporte de pasajeros, la mezcla de cargas (productos a granel o manufacturados) y los kilómetros de vías de baja densidad de tráfico.

Llega así a la conclusión de que un aumento en la capacidad de arrastre promedio reduce los costos, mientras que, por el contrario, un aumento en la extensión de las vías con baja densidad de tráfico o en el transporte de bienes manufacturados eleva los costos de explotación. Por otra parte, en su opinión, las uniones de varios tramos bajo una sola firma generará mayores economías de escala, si al mismo tiempo se incrementa la capacidad de arrastre o cesa la explotación de las vías de baja densidad de tráfico.

Además de demostrar las complejidades inherentes al análisis de la actividad ferroviaria, lo cual nos aleja de las simplificaciones teóricas, la referencia efectuada por Spady a la configuración de la red y a las líneas de baja densidad de tráfico, nos lleva a retomar el tema de las *fragmentaciones* analíticas que, como señalamos en el caso de

las telecomunicaciones, -multiplicidad de empresas que compiten en un mismo mercado-, provocaba una sobreasignación de recursos, o sea deseconomías de escala.

En materia de transporte ferroviario, podemos apreciar dicha fragmentación analítica en múltiples ejemplos, de los cuales hemos tomado las declaraciones del Sr. Munby, presidente del Select Committee on Nationalised Industries, uno de cuyos fines consistía, antes del advenimiento al poder del Partido Conservador, en estudiar la posibilidad de que las empresas públicas operaran en Gran Bretaña con criterios comerciales. De esta forma, señalaba textualmente dicho funcionario que "un correcto diseño de tarifas en los ferrocarriles requiere el cómputo separado de la relación costo-beneficio de cada tramo de vía, de cada empalme o de cada estación". Si bien reconocía que "en principio, esto sería impracticable, salvo que se recurra a simplificaciones demasiado groseras", insistía en que el acercamiento a este esquema aseguraría una mejor conformación de las tarifas (66).

Esta insistencia en la fragmentación del análisis, que lleva a considerar a cada sección de línea, o a cada empalme o estación como firmas independientes que procuran maximizar beneficios, en vez de observarlas, por el contrario, como partes integrantes de un complejo donde existen procesos complementarios altamente interrelacionados, no hace otra cosa que enturbiar la comprensión del problema.

En efecto, cuando nos referimos a un sistema altamente integrado, como por ejemplo lo es la red de subterráneos de Buenos Aires, carece de sentido analizar el ingreso marginal de cada línea o la rentabilidad de cada una de ellas, ya que las mismas funcionan de manera interdependiente.

Tampoco sabríamos a qué responde, en tal sistema, el concepto de costo marginal, el cual podría referirse, por ejemplo, al de la línea A o al de la línea C, al de un tren determinado que funcione en ciertos horarios, al del que corra entre dos estaciones, y así sucesivamente.

Aún por la simple circunstancia de que los pasajeros pueden, y de hecho lo hacen, desplazarse sucesivamente en tramos parciales de diversas líneas, o utilizar sólo una parte del recorrido total de una línea, no podríamos arribar a conclusiones valederas, dado que deberíamos recurrir a supuestos extremadamente simplistas.

Podemos enunciar además dos consecuencias adicionales respecto de esta modalidad de enfocar el problema.

En primer lugar, debemos recordar que la existencia de procesos complementarios altamente interrelacionados llevaba a la *internalización* de externalidades, al encararse por ejemplo, a través de una sola firma, la producción conjunta de determinados bienes. Por el contrario, podríamos visualizar este enfoque fragmentario como una forma de externalizar economías internas.

En segundo lugar, dicho enfoque prescinde de tener en cuenta la gran magnitud que asumen en la explotación ferroviaria los costos fijos, cuya indivisibilidad es causa fundamental de subadiciones en la curva de costos, lo que constituye a su vez la condición necesaria y suficiente para la existencia de un monopolio natural. En este sentido debemos recordar, en la misma línea de razonamiento, los argumentos tradicionales que atribuían a dichas indivisibilidades un carácter fundamental en la formación de tal tipo de monopolio, al generar las mismas economías de escala.

Las consideraciones vertidas, en especial aquéllas relativas a la existencia de altos costos fijos, llevan inevitablemente a tener en cuenta la posibilidad de establecer algunas medidas regulatorias, de forma de proteger al monopolio natural de la conducta oportunista de los consumidores o de otros competidores potenciales, en especial cuando los cambios tecnológicos se suceden con gran rapidez y las inversiones de capital resultan de gran magnitud.

En el mismo orden de ideas, la actividad reguladora del Estado puede atender a la necesidad de trazar los límites que separan al monopolio natural de otro sector competitivo estrictamente ligado al mismo

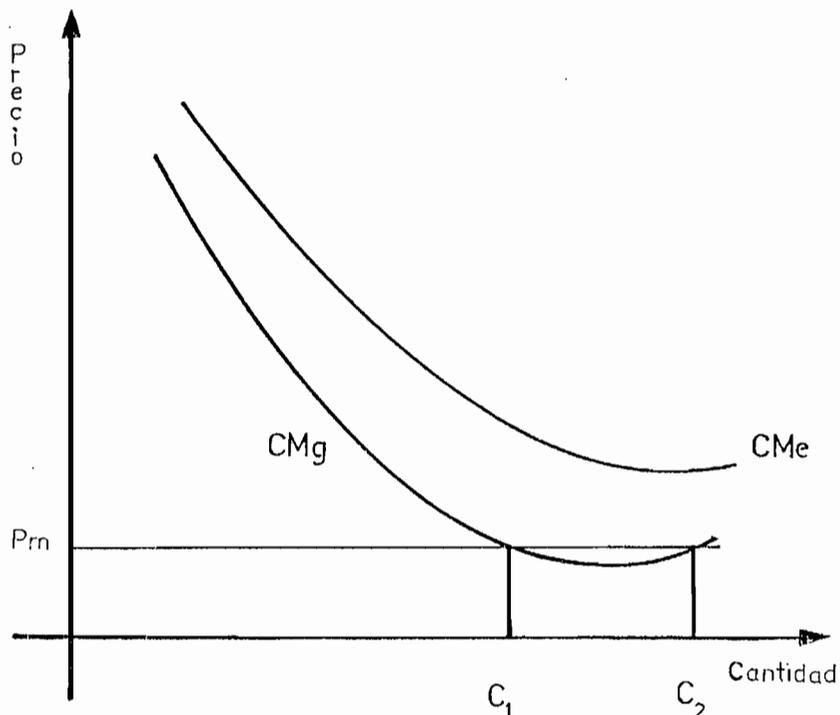
(por ej. ferrocarriles y transporte automotor) o la necesidad de dotar al monopolista de cierta estabilidad, en razón de que en el largo plazo, como ya hemos señalado, éste, cualquiera sea la índole del monopolio, no obtendrá ganancias positivas si no se imponen barreras a la entrada de competidores en el mercado (67).

Estas políticas regulatorias, que parecerían oponerse en principio a las así llamadas medidas tendientes a la desregulación de la economía, nos llevan asimismo al análisis de la necesidad de otorgar subsidios al monopolio natural, de forma de maximizar el bienestar social, a los que nos hemos anteriormente referido.

Sobre este aspecto cabe recordar que la justificación de tales subsidios se basó tradicionalmente en el hecho de atribuir la existencia del monopolio natural a la aparición de economías de escala, traducidas en una curva decreciente de costo marginal.

En este sentido cabe destacar que la fijación para el monopolista de un precio equivalente al de equilibrio en un mercado de libre competencia y la equiparación del mismo al costo marginal a efectos de cumplir con las condiciones de óptimo, llevará a que el mismo experimente pérdidas, tal como lo indica el Gráfico I.

GRAFICO I



Aún más, si la línea p_m que representa el ingreso marginal cortara en dos puntos la curva de costo marginal, la cantidad producida por el monopolista se situaría en C_1 , cantidad inferior a la socialmente deseable.

Recientemente, en esta línea de razonamiento, Loeb y Magat (68) proponen que se otorgue un subsidio al monopolista productor de un único bien a efectos de alentarlo a fijar un precio equivalente al costo marginal.

Las referidas circunstancias, que llevan al otorgamiento de subsidios o a la elaboración de políticas regulatorias requieren, como resulta obvio señalarlo la intervención del Estado, a efectos de ejercer las correspondientes actividades de contralor, tarea esta última de por sí dificultosa en razón de las múltiples variables involucradas.

Otra alternativa, mediante la cual podría encararse el enfoque del problema, a efectos de evitar las dificultades señaladas precedentemente, consiste en la asunción directa de las actividades empresarias, por parte del Estado, en los casos en que se verifique la existencia de un monopolio natural.

En este aspecto hemos señalado a lo largo de este capítulo los factores que justificarían el ejercicio por parte del Estado de tales actividades, no por aferramiento a políticas intervencionistas, sino porque dicha solución se aproxima en todo caso en mayor medida a un óptimo en el sentido paretiano que la solución ofrecida por el mercado.

Resulta importante destacar en este aspecto, como conclusión de los conceptos vertidos, que cuando existe un monopolio natural, el aliento de la competencia no sólo no incrementaría el bienestar social, sino que por el contrario lo disminuirá, dado que la entrada de más firmas al mercado elevará los costos totales de producción. En este sentido cabe recordar que el monopolio natural aparece en sí mismo como resultado del mecanismo competitivo bajo condiciones ideales.

Resta por último destacar según se ha expuesto, que la existencia de monopolios naturales otorga connotaciones particulares a la política de diseño de precios y tarifas de las empresas que prestan servicios públicos, tema que abordaremos en el próximo capítulo.

FIJACION DE TARIFAS Y
POLITICA DE INVERSIONES

FIJACION DE TARIFAS Y
POLITICA DE INVERSIONES

En virtud de que gran parte de las empresas públicas operan como monopolios, naturales o legales, o en condiciones al menos cuasi-monopólicas, resulta altamente probable que los precios (Tarifas) que las mismas perciben por los bienes que producen se hallen en cierta forma controlados o regulados por el Estado.

En esta materia, la razón principal, entre otras, que sirve de fundamento para la adopción de políticas regulatorias, se inspira en el propósito de evitar la fijación de precios demasiado altos, o de que el monopolista ponga en práctica estrategias para discriminarlos, de forma de apropiarse de los excedentes del consumidor.

Según Floyd, "la presencia de características monopólicas ofrece una de las más claras justificaciones para la regulación, por parte del gobierno, de los precios de la empresa pública" dado que, bajo tales condiciones, los costos inherentes a una mala gestión empresarial pueden trasladarse a los consumidores "a través de un incremento en el precio de los bienes, sin ninguna reducción en las utilidades" (69).

Sin embargo, y a pesar de que muchas empresas que prestan servicios públicos lo hacen bajo dicha forma operativa, llama la atención que el ya citado Decreto N° 1842/87 establezca en la materia que "los particulares ... que produzcan y provean bienes o presten servicios ... gozarán de libertad para fijar precios y tarifas...", lo cual resulta en principio contrario a los argumentos expuestos en favor de cierta actividad regulatoria, contradicción más evidente aún cuando el propósito implícito en dicha norma legal es el de propender a una mayor libertad de los mercados.

En ciertos casos, como hemos ya señalado, las políticas regulatorias se hacen inevitables, a pesar de lo cual se insiste en el libre juego de las fuerzas de mercado a efectos de maximizar el bienestar de los consumidores.

En este último sentido, por ejemplo, se ha señalado muchas veces la conveniencia de no regular oficialmente las tarifas de los taxímetros en aras de que impere una mayor libertad de contratación entre los pasajeros y los dueños de dichos medios de transporte.

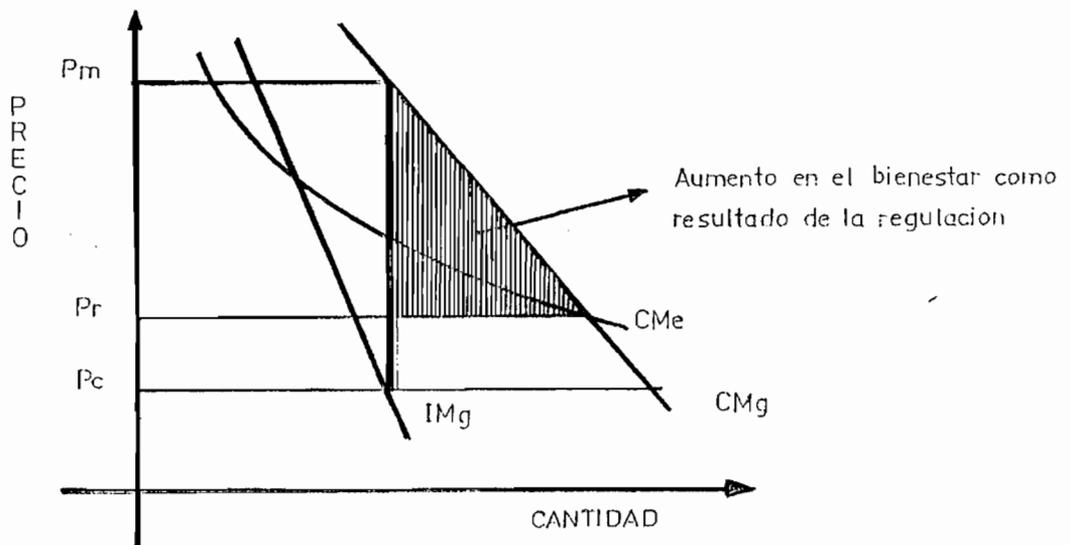
No resulta difícil imaginar en este caso que se adopten prácticas monopólicas en días de lluvia, ante la mayor demanda de pasajeros que desean llegar rápidamente a sus hogares o lugares de trabajo, en especial cuando no existan otros medios para hacerlo, como podría suceder por ejemplo en el ámbito del Aeroparque Jorge Newbery de la Ciudad de Buenos Aires.

De esta forma, en el caso del monopolio natural, resulta probable que el monopolista, en ausencia de regulaciones, fije un precio superior al costo medio, igual por ejemplo a P_m , según podemos visualizar en el Gráfico 2.

Hemos ya visto que, si se obligara al monopolista a fijar un precio equivalente al de equilibrio en un mercado de libre competencia, igual al costo marginal, $-P_c$ en el gráfico-, el mismo experimentará pérdidas, lo que hace surgir la necesidad del otorgamiento de subsidios a efectos de preservar las condiciones de óptimo.

Podemos asimismo observar que cualquier política regulatoria tendiente a igualar el precio con el costo medio - P_r en el gráfico- incrementará tanto la eficiencia como el bienestar social.

GRAFICO 2



En este sentido, cabe destacar que las políticas regulatorias tendientes a lograr la igualación del precio con el costo medio se han basado tradicionalmente en la admisión de una determinada tasa de retorno que responde con un cierto grado de aproximación al reconocimiento de una retribución básica para los bienes de capital utilizados en el proceso productivo.

Se ha contemplado asimismo la alternativa señalada en el párrafo precedente como un criterio de aproximación al de fijación de los precios de acuerdo con el costo marginal. Básicamente, con su utilización se intenta respetar, por lo menos en lo que respecta al uso del capital, los principios del costo marginal social de oportunidad.

Cabe recordar que este último representa el costo de los factores de producción según el valor que resulte de su mejor uso alternativo. (70)

No obstante, se ha argumentado que la utilización de este criterio puede provocar distorsiones en la adecuada elección de insumos por parte de la firma, y que el mismo constituiría un desincentivo para que la misma fije los precios en un nivel más cercano al costo marginal. Por otra parte, cabe señalar en relación con lo expresado, que, si bien bajo el supuesto de ausencia de cambios tecnológicos, los costos marginales y medios son iguales en el mediano y largo plazo cuando la dimensión de la planta es óptima, tal coincidencia resulta improbable en un contexto en que tales cambios se verifican con rapidez.

En este orden de ideas, cabe señalar que la fijación de los precios de acuerdo con los costos marginales, bajo el supuesto de que estos últimos resultan la expresión más adecuada del costo marginal de oportunidad social, enfrenta varias dificultades.

En efecto, como veremos, las características de algunos procesos productivos, y la existencia de procesos económicos complementarios hacen que la determinación de los costos marginales ofrezca serios obstáculos.

Por otra parte, el nivel de utilización de la capacidad instalada y el período de vida útil de los bienes utilizados en el proceso productivo, en un marco referencial de rápidos cambios tecnológicos, constituyen factores que provocan variaciones de los costos marginales en un análisis dinámico (71).

Aún bajo el supuesto de poder determinar adecuadamente los costos marginales, cabe destacar que cabe la posibilidad de que éstos no expresen adecuadamente los costos de oportunidad social, ya que éste difiere del determinado según el precio de mercado de los insumos.

Así por ejemplo, la situación señalada podrá presentarse en el caso de actividades industriales altamente contaminantes, cuando no se han tenido en cuenta todos los costos sociales involucrados, lo cual justificaría, aún en ausencia de monopolios, cierta actividad regulatoria.

Resulta interesante mencionar, en relación con el tema que nos ocupa, y a pesar de la antigüedad de su formulación, el modelo propuesto por Hotelling, el que ilustra sobre las dificultades adicionales que se presentarían en el tema que nos ocupa cuando existan rendimientos crecientes a escala.

Hemos mencionado en el capítulo anterior que fue este autor (72) quien esbozó, a efectos de hacer máximo el bienestar, un modelo económico en el cual los precios de todos los bienes se harían iguales a sus respectivos costos marginales.

Por otra parte, para financiar las pérdidas de las firmas con costos medios decrecientes, o sea con rendimientos crecientes a escala, Hotelling propone que se utilicen impuestos de cuota fija, en especial impuestos a la renta, a las herencias y sobre el valor de la tierra, dado que los mismos no alteran los precios relativos de los bienes, como en el caso de los impuestos indirectos, que producen ajustes en la producción y en el consumo.

Sin embargo, reconoce que el sistema que propone puede no resultar factible en la práctica. Para demostrarlo cita como ejemplo el caso de la introducción de energía eléctrica en una determinada región, hecho que elevará el nivel de vida de sus habitantes, pero en el cual se hace imposible cubrir los costos totales mediante la recaudación de impuestos, dado que la presión tributaria alcanzaría niveles insostenibles para las personas que habitan en la zona.

Surge entonces como solución alternativa, frente a la posibilidad de no concretar el emprendimiento, la de vender la energía eléctrica a su costo marginal, a la vez que la diferencia entre éste y el costo medio se cubriría mediante el cobro de impuestos a los habitantes de otras zonas del país, procedimiento que implica una redistribución interregional de la renta. Hotelling justifica esta propuesta mediante el argumento de que los beneficios del desarrollo regional no sólo alcanzan al área de influencia de las nuevas obras energéticas, sino que, al considerar simultáneamente múltiples proyectos, los beneficios alcanzarían a todos los habitantes del país.

Podemos extraer interesantes conclusiones adicionales del análisis efectuado por Hotelling en el ejemplo que acabamos de ver, en el cual se intenta aplicar las soluciones de mercado a situaciones en las que, sin embargo, no se expresan a través del sistema de precios todas las variables involucradas en el problema.

En efecto, en primer lugar podemos observar que este autor intuye la existencia de externalidades, al señalar que los beneficios de determinadas obras públicas alcanzan no sólo a los habitantes del entorno sino también a otras regiones y que, cuando dichas obras se hallan interrelacionadas, tales beneficios se proyectan al total del país, como puede suceder en el caso de una red integrada de generación eléctrica. En este contexto, como hemos ya visto, adquiere racionalidad el cobro de tributos para financiar el costo de las obras públicas, cuando sus ventajas se irradian a todo el país, las cuales confieren al menos en parte el carácter de públicos a los bienes producidos.

En segundo lugar, resulta llamativa la insistencia puesta de manifiesto en la búsqueda de impuestos neutrales, de forma de no alterar los precios relativos fijados por el mercado a pesar que, como lo señala Samuelson, resulta difícil que los tributos no afecten las condiciones de marginalidad.

Por otra parte, también puede destacarse que Coase señaló que la solución propuesta por Hotelling implica un alejamiento del óptimo, en cuanto a que se obliga a soportar el peso económico de los subsidios que propone, a quienes pueden no revestir el carácter de consumidores de los bienes cuya producción se subsidie, crítica inobjetable si se prescinde de las externalidades.

Lo expuesto nos permite visualizar una vez más que la existencia de estas últimas o de procesos económicos altamente interrelacionados nos lleva inevitablemente a arbitrar soluciones por otras vías que las que ofrece el libre juego de las fuerzas de mercado, por lo que la aceptación del sistema de precios al que las mismas conducen, como único parámetro de decisión, puede dar origen a un enfoque erróneo del problema.

En el mismo orden de ideas, correspondería replantear así mismo el sentido de aplicar estrictamente los principios marginalistas, basados en el supuesto de la perfecta divisibilidad, tanto de bienes como de los factores de producción, cuando los costos fijos asumen una magnitud considerable y presentan un alto grado de indivisibilidad.

Así por ejemplo, en el caso de los ferrocarriles o aeronaves, el costo marginal de llevar un pasajero adicional, mientras haya plazas desocupadas, resulta prácticamente nulo, mientras que el costo marginal de habilitar un nuevo vagón, tren o avión para aquel pasajero que no consiguiera lugar sería enorme.

Es por ello que en épocas de demanda reducida, y en consonancia con la pendiente negativa que presenta la curva de costo marginal, se busca frecuentemente alentar la utilización de tales medios de transporte, mediante subsidios otorgados a grupos de pasajeros en razón de la edad o de su situación social o familiar, una forma de incrementar el bienestar, como sucede en nuestro país con grupos de estudiantes o pensionados. Resulta probable que en estos casos alguna dependencia gubernamental entregue el subsidio a la compañía que presta el servicio de transporte, como sucede, según veremos en el caso de los ferrocarriles franceses.

En relación con lo expuesto, resulta interesante destacar que, una vez que la firma comienza a desarrollar sus actividades, el costo marginal dependerá en gran medida de la capacidad ociosa existente, por lo cual cualquier eliminación o reducción de esta última puede dar lugar a subadiciones en la curva de costos, aspecto que ya consideramos al referirnos al tema de los monopolios naturales.

En razón de lo expuesto, causa extrañeza la tendencia a suprimir, en nuestro país, determinados vuelos nocturnos en rutas de larga distancia, en donde se hace más difícil para el pasajero utilizar medios alternativos de transporte, ya que ello implica el desaprovechamiento de activos en horarios en que los mismos permanecen ociosos, y de las aludidas características de la función de costos.

Por el contrario, frente al exceso de demanda que puede producirse en períodos de vacaciones, Hotelling propone fijar un precio suficientemente alto, de forma de limitarla al espacio disponible, lo que resulta preferible a que los trenes circulen colmados de pasajeros o a que se vendan billetes a un precio inferior al costo marginal sólo a quienes adquieran pasajes con determinada anticipación.

Puede de inmediato percibirse que este enfoque del problema prescinde una vez más de considerar las externalidades que se

producirían al haber un mayor congestionamiento en las rutas, y coincidentemente, de los deberes que tienen las empresas que prestan servicios públicos hacia el usuario, aspecto frecuentemente olvidado por no acomodarse al marco conceptual del análisis marginalista.

Hemos insistido en el análisis de las propuestas de Hotelling porque, a pesar de su relativa antigüedad, los principios que las inspiran aparecen con frecuencia a manera de justificación de la adopción de prácticas comerciales por parte de las empresas estatales que prestan servicios públicos.

De esta forma, la British Rail, en Gran Bretaña, en períodos de vacaciones, ha reducido al mínimo la cantidad de trenes adicionales y establece límites para el expendio de pasajes.

Por el contrario, los ferrocarriles franceses persisten en la costumbre de habilitar nuevos trenes en tales períodos y de ofrecer tarifas reducidas por congés payés, es decir cuando el pasajero viaja en uso de su licencia reglamentaria, caso este último en el que reciben un subsidio del sistema de seguridad social.

Por otra parte, en lo que respecta a la posible equiparación del precio al costo marginal, cabe recordar las dificultades para definir este último en un sistema con procesos complementarios altamente integrados, a las que hicimos mención en el capítulo anterior, aspecto que puede cobrar relevancia a efectos de la política de fijación de tarifas.

Con el fin de profundizar el análisis en este sentido, resultará interesante suponer el ejemplo de un tren suburbano que comienza su recorrido en la estación I y que transporte un número cada vez menor de pasajeros a medida que se aleja del punto de iniciación del viaje.

Si se prescinde de los costos fijos y se tienen en cuenta los costos operativos comunes a toda la línea, los inherentes al funcionamiento del tren, entre dos estaciones cualesquiera, serán prácticamente iguales.

En consecuencia, los costos por pasajero-kilómetro aumentarán a medida que consideremos tramos entre estaciones más alejadas del punto de partida.

Bajo el supuesto que dichos costos, medidos sobre bases confiables, sean tres veces superiores entre las estaciones IX y X que entre la I y la II, cabe preguntarse si resulta racional exigir una tarifa tres veces mayor a los pasajeros que cubren el trayecto mencionado en primer término respecto de aquéllos que viajan solamente entre las estaciones I y II.

En el capítulo anterior, hemos señalado algunas características inherentes a este tipo de sistemas integrados que quitarían racionalidad a dicha posibilidad.

En efecto, aún por el simple hecho de que algunos pasajeros que inicien el trayecto en la estación X tendrán como punto de destino final la estación I y que, en consecuencia, se desplazarán a lo largo del recorrido que media entre la II y la I, tal solución no parece lógica.

El ejemplo precedente resulta ilustrativo de las consecuencias a las que lleva el hecho de prescindir en el análisis de las indivisibilidades y procesos complementarios, presentes en el mundo real, en el intento de establecer precios diferenciales para cada tramo de recorrido en función de los costos inherentes a cada uno de ellos.

Por el contrario, la teoría correctamente entendida implica, en función de las indivisibilidades del sistema, la necesidad de considerar la contribución de cada tramo a los ingresos totales que arroje la explotación de la línea ferroviaria.

Hasta ahora hemos prescindido en el análisis de la consideración de los costos fijos, por lo cual resulta probable que los costos marginales que implica la circulación de trenes entre las estaciones IX y X sean reducidos.

Podemos complicar un poco el ejemplo propuesto, tanto para insistir en los errores conceptuales a los que puede conducir una excesiva fragmentación conceptual, como para señalar las implicancias que

la gran magnitud de los costos fijos tiene en la fijación de las tarifas de las empresas públicas, lo cual exige paralelamente la elaboración de algún criterio racional para apropiarlos.

Supongamos que entre las citadas estaciones IX y X existe un río que cruza el trayecto, por lo cual resulta necesario construir un puente o un túnel subfluvial que permita atravesarlo. Cabe entonces preguntarnos si resulta apropiado cobrar una tarifa sustancialmente más alta sólo a los pasajeros que deban atravesar dicho puente o túnel o, por el contrario, prorratear el costo de construcción de los mismos de forma que todos los pasajeros que utilizan la línea lo soporten.

A la luz de los conceptos vertidos anteriormente, parece más lógica esta segunda alternativa.

Este aspecto particular del problema planteado nos lleva a la necesidad de encontrar un método racional para prorratear costos fijos sumamente elevados, circunstancia común a la mayoría de las empresas públicas.

Por otra parte, dichos costos fijos están generalmente relacionados con la aparición de subadiciones en la función de costos, -condición necesaria y suficiente para la existencia de un monopolio natural-, lo cual permite visualizar la estrecha relación entre ambos temas, y en particular, con el referido a la necesidad de otorgar subsidios al monopolista.

Cabe recordar que esta necesidad surge, como ya vimos, en el caso en que se obligue al monopolio natural a desarrollar sus actividades como si se hallara bajo condiciones competitivas, dado que en este caso no podría cubrir sus costos totales.

Frente a esta posibilidad, cabe señalar que, en la concepción neoclásica, el otorgamiento de subsidios altera las condiciones marginales, ejemplo de lo cual lo constituye la ya citada crítica de Coase a las propuestas de Hotelling.

En razón de estas objeciones, se buscó como alternativa a dicho otorgamiento la fijación de precios múltiples por parte del monopolista, o sea la puesta en práctica de políticas discriminatorias de

precios, de forma de apropiarse de los excedentes del consumidor, tal como lo propusiera Cournot.

Sin embargo, a pesar de que se preservarían así las condiciones de óptimo, las opiniones sobre la manera de dar vigencia práctica a tal sistema de fijación de precios no son en absoluto coincidentes.

No obstante, podemos citar, como ejemplo reciente de una forma discriminatoria de fijación de precios, que en Gran Bretaña, -en el marco de las políticas que impulsan a las empresas públicas a actuar con criterios "comerciales"-, se han establecido para los ferrocarriles diferentes tarifas según las rutas elegidas, a pesar de la equivalencia de extensión del recorrido, una práctica que suscitó severas críticas.

Por el contrario, en los ferrocarriles franceses, la tarifa es uniforme, cualquiera sea la ruta elegida, para iguales distancias recorridas.

En lo que respecta al otorgamiento de subsidios financidos con recursos de orden tributario, según surge de las propuestas de Musgrave y Hotelling, a efectos de solucionar los problemas planteados por los monopolios naturales, un enfoque más adecuado del tema nos conduce a considerar las externalidades y los bienes públicos implícitos en la gestión de la empresa pública, a lo cual nos hemos referido en capítulos anteriores, y que a su vez conferiría racionalidad económica a tales subsidios.

La prescindencia en cuanto a la consideración de las externalidades, excepcionales en el marco conceptual del enfoque marginalista asociado a la teoría del equilibrio general, y las dificultades para insertar en el mismo los problemas inherentes a la financiación de los bienes públicos a través de la percepción de tributos, constituyen sin duda el origen de las dificultades que generó el intento de justificar los subsidios mediante los instrumentos analíticos provistos por dicho marco conceptual.

Prueba una vez más de la fragmentación del análisis, constituye por ejemplo la argumentación frecuente de que las empresas públi-

cas de transporte nada tienen que ver con el congestionamiento de las rutas, una forma en definitiva de obviar la presencia de externalidades, sumamente importantes en este caso en países con alta densidad de población.

Por el contrario, como ya hemos señalado, la presencia de tales externalidades y su importancia son los factores que precisamente justifican la actuación de la empresa pública en determinados campos de actividad.

En esta materia, puede apreciarse en la literatura económica una progresiva percepción de la existencia de externalidades y de bienes públicos implícitos en la gestión de las empresas estatales, prueba de lo cual constituye el ya citado ejemplo de Hotelling, quien intuyó su presencia al señalar que los beneficios derivados de una planta generadora de energía no se limitaban al área de influencia de la misma, sino que se expandían a otras regiones del país, una forma en definitiva de tener en cuenta indirectamente el desequilibrio regional.

Esta evolución conceptual llevó entonces a justificar que aquéllos que no fueran usuarios del servicio contribuyeran a solventar los costos mediante el pago de tributos.

Dentro de esta concepción, Nancy Ruggles, en un artículo clásico referido a la fijación del precio de acuerdo con el costo marginal, señala que "igualmente puede argumentarse que las vías subterráneas benefician a los propietarios de terrenos, conductores de automóviles y empresarios de las grandes ciudades" (73).

No obstante, debe destacarse que, en esta materia de otorgamiento de subsidios, se plantean problemas difíciles de resolver, como señala por ejemplo, entre otros, Shepherd (74), en cuanto a la definición de actividades "sociales" y "comerciales" llevadas a cabo por la empresa pública, de forma de subsidiar sólo a las primeras, o sea, en definitiva, reconocer la presencia de las externalidades y de los bienes públicos generados por dicha actividad.

En este sentido, será ineludible que, a través de la política presupuestaria, se definan adecuadamente los fines públicos a satisfacer a través de las empresas estatales, a efectos de que la asignación de recursos para su cumplimiento sea eficiente, proceso que nos aleja en cierta medida del predominio exclusivo, para adoptar decisiones, de las pautas fijadas por el mercado a través del sistema de precios.

En lo que respecta a la asignación eficiente de recursos, cabe recordar una vez más las críticas reiteradamente formuladas en cuanto a que el otorgamiento de subsidios permanentes puede hacer que la firma tienda a perpetuar su ineficiencia. Es por ello que Shepherd, por ejemplo, se inclina por los subsidios que, como cuota fija, se entregan por única vez.

Frente a lo supuesto, podemos intuir la insistencia en observar al subsidio como contrapartida de las pérdidas producidas por una ineficiente utilización de los recursos, cuando en realidad, con un criterio económico racional, según el análisis que hemos efectuado, el subsidio debe responder a la circunstancia de que existen externalidades y bienes públicos involucrados en la gestión de la empresa estatal.

Con mayor razón aún, en el caso de constituir la empresa pública un monopolio natural, el subsidio responderá precisamente a subadiciones en la función de costos de la firma, lo cual implica en definitiva una mejor utilización de los recursos productivos.

El análisis que acabamos de efectuar nos lleva asimismo a la cuestión de las intercompensaciones (cross-subsidies), a las que frecuentemente se contempla como causa de una mala asignación de recursos, en cuanto a que provocan distorsiones en la inversión, no obstante que "en determinadas situaciones, la compensación entre beneficios y pérdidas dentro de las empresas públicas puede resultar enteramente consistente con una asignación eficiente" (75).

Hemos considerado ya este aspecto en capítulos anteriores, cuando propusimos el ejemplo del hotel ubicado en una isla y la

compañía de navegación que une a esta última con la costa, al referirnos a la "internalización" de externalidades, lo cual confería racionalidad a la intercompensación.

A efectos de ampliar el análisis sobre este tema, resulta sumamente ilustrativo el ejemplo de Nove (76), referido a dos pequeñas aerolíneas, y en el cual una de ellas vuela de A a B y la otra de B a C. Además se supone que determinada cantidad de pasajeros que embarcan en la primera aerolínea descienden en B y prosiguen viaje a C en la segunda.

Supongamos ahora que la primera compañía aérea decide cancelar sus vuelos en la ruta indicada, a efectos de evitar una pérdida de ₡ 100, y que este hecho a su vez causa un quebranto de ₡ 300.- a la segunda aerolínea, a raíz de la merma provocada en la cantidad de pasajeros que continuaban el vuelo en esta última.

Puede observarse que si ambas firmas llegaran a un acuerdo y la segunda entregara ₡ 150.- a la primera, ambas estarían en mejor situación que la preexistente antes del convenio.

Este último, concertado entre dos firmas independientes, nos ilustra sobre la manera de expresar externalidades por medio de las reglas del mercado, a la vez que pone de relieve los errores a los que conduciría la fragmentación del análisis, respecto de una misma firma que explotara las dos rutas. Resulta probable que, de aplicar este último enfoque, se concluya que resulta irracional la intercompensación entre las ganancias derivadas de la explotación de la segunda ruta con las pérdidas derivadas de la primera.

En otro orden de ideas, este tema de la fijación de tarifas en el ámbito de las empresas públicas nos lleva al análisis del concepto de producto marginal y más aún al de "producto", tema sobre el cual la literatura económica ha puesto énfasis en aquellas diferenciaciones basadas en marcas o denominaciones que afectan al modelo competitivo.

Sin embargo, en el plano práctico surgen ejemplos en los cuales pueden surgir dudas en cuanto a la definición del concepto, lo

cual conduce a algunas dificultades sobre la forma de encarar el problema de fijación de precios, con un criterio estrictamente marginalista, las que atañen también a la empresa pública.

Resulta indudable que muchos productos, como por ejemplo los automóviles y las computadoras, resultan del ensamble de piezas que reconocen a su vez usos alternativos, fabricadas por la misma firma o por otras firmas independientes, y precisan ineludiblemente un servicio de reparación y mantenimiento posterior a la venta.

Los supermercados necesitan playas de estacionamiento para que los clientes dejen sus medios de movilidad mientras realizan sus compras, y a nadie se le ocurriría cobrar dicho servicio por separado.

No obstante, se insiste reiteradamente en considerar como perfectamente divisibles a "productos" que en realidad no lo son, a pesar de que muchos sostenedores de la teoría marginalista aceptan que la divisibilidad opera sólo como necesidad conceptual que confiere consistencia a la teoría y reconoce algún límite en su aplicación práctica.

No obstante, fuera de dicho marco teórico, las indivisibilidades aparecen frecuentemente en el mundo real. Así por ejemplo, en el caso de un curso que comprenda treinta clases sobre un tema determinado, resulta difícil señalar cuál de dichas clases reviste mayor importancia, ya que todas integran una unidad conceptual en la cual los conocimientos impartidos se hallan en gran medida interrelacionados. Si bien el contenido técnico de las clases puede resumirse, compendiarse o reducirse de forma que su número descienda a quince o doce, debe notarse que esta circunstancia afecta el resultado total del curso y no a una clase en particular. Por su parte, el curso puede a su vez hallarse interrelacionado con otros, en el contexto de una carrera universitaria o de posgrado.

Dichas indivisibilidades pueden basarse inclusive en hábitos y costumbres, que llevan por ejemplo a suponer que en una confitería se sirva el café con azúcar, a pesar que durante cierta época en la URSS se exigía un cargo adicional por esta última.

En relación más directa con las cuestiones atinentes a la empresa pública, podemos destacar que los servicios que presta una aerolínea comercial, por ejemplo, comienzan en la oficina de venta de pasajes y finalizan en el destino final del viajero.

De esta forma, las bebidas, la posibilidad de hacer reservas durante las veinticuatro horas, el material de lectura que se ofrezca a bordo, los transportes desde y hacia el aeropuerto, el alojamiento en hoteles en determinadas escala a efectos de continuar posteriormente el viaje, constituyen servicios altamente interrelacionados que conforman el producto final, por lo cual el intento de fragmentar el análisis a efectos de determinar por separado la rentabilidad de cada una de dichas etapas o procesos no resulta adecuado.

En consecuencia, implica una incorrecta aplicación de los principios teóricos la supresión, llevada a cabo en varias oportunidades, en empresas estatales argentinas, de algunos servicios prestados al viajero, consistentes por ejemplo en la entrega de periódicos a bordo, bajo el pretexto de realizar economías, ya que con ello sólo se logra disminuir la calidad del producto "total", a pesar de que alguien pueda insistir en que dichos servicios son completamente ajenos a la actividad del transporte.

Podemos avanzar un poco más a efectos de analizar la conveniencia de suprimir un vuelo que parta con pocos pasajeros, al ser el ingreso marginal inferior al costo marginal.

Este ejemplo recuerda el caso de una compañía aero comercial europea que mantenía la costumbre de cancelar sus vuelos internos de cabotaje cuando el número de pasajeros no superaba determinada cantidad, bajo la excusa de "desperfectos técnicos" hallados en las aeronaves, con lo cual muchos de ellos perdían determinadas conexiones

La falta de confiabilidad en los vuelos condujo rápidamente a un deterioro de la imagen de la empresa y a la generación de pérdidas operativas.

Lo expuesto nos lleva a introducir los criterios de confiabilidad, puntualidad, responsabilidad hacia el usuario, que hacen a la imagen de la firma, por constituir este último un concepto que, a pesar de hallarse fuera del contexto de la teoría marginalista, constituye sin embargo un factor importante en la generación de beneficios.

A pesar que puede aducirse que este concepto de imagen responde a una especulación meramente teórica, desmiente esta afirmación el ejemplo de las cámaras fotográficas japonesas, de la industria química alemana o el de la carne argentina, cuya calidad o confiabilidad no tienen relación directa con las inherentes a determinada marca del producto.

Dentro de este esquema de análisis, las razones que motivan a determinadas empresas de aeronavegación a mantener vuelos a los cinco continentes, aún con subsidios gubernamentales, se encuentran en la necesidad de ofrecer la imagen al viajero de hallarse frente a una compañía internacional que le ofrece la oportunidad de trasladarse, directamente o a través de conexiones con otras compañías, a todos los puntos del orbe, más allá de los resultados que arroje la explotación de una ruta en particular.

Frente a los conceptos vertidos, puede percibirse que los múltiples aspectos involucrados en la gestión de la empresa pública confieren particulares connotaciones al problema de fijación de sus precios.

A su vez, las grandes inversiones en bienes de capital, comunes en general a la mayoría de ellas, plantean una cuestión adicional.

La magnitud de las mismas provocó que muchas veces se haya sostenido la necesidad de fijar los precios sólo en función de los costos operativos corrientes, bajo la argumentación de que la inversión realizada en bienes de capital representa un alto grado de inmovilización y no reconoce por lo general usos alternativos.

Estas circunstancias llevaron también a señalar la conveniencia de equiparar los precios al costo marginal a largo plazo, el que incluiría al correspondiente a los capitales necesarios para encarar en el futuro la expansión o renovación de los activos de la firma.

No obstante, debe señalarse que la precisión del concepto puede ofrecer dificultades. En efecto, es factible que en dicho costo influya el correspondiente a deudas contraídas por inversiones efectuadas con anterioridad, aspecto éste muy importante en el caso de las empresas públicas argentinas.

En relación con esta circunstancia, si la empresa no generó la rentabilidad suficiente para enfrentar el pago de los intereses emergentes de dicho endeudamiento, resulta altamente probable que este hecho influya negativamente en la obtención de los capitales necesarios para su expansión futura.

Esto último cobra aún mayor relevancia en un mundo cargado de incertidumbre en el que se producen fluctuaciones importantes y abruptas en la tasa de interés y donde los bancos tienen dificultades para obtener nuevos fondos.

Según el último informe del Instituto Financiero Internacional, entidad que agrupa a treinta y ocho bancos privados de países desarrollados, aparecido durante el corriente año, estos últimos no tienen ya acceso a fondos suficientes que permita su reciclaje a países en desarrollo, a la vez que prefieren efectuar inversiones directas en actividades lucrativas.

Las circunstancias apuntadas hacen que el concepto de costo marginal a largo plazo ofrezca cierta ambigüedad y aparezcan imprecisiones en cuanto a su definición.

Todos los aspectos planteados acerca de la fijación de tarifas en la empresa pública y las probables regulaciones de precios motivadas por la situación de monopolio o cuasi-monopolio en la que las mismas desarrollan sus actividades, introduce la cuestión acerca de la razonabilidad de tenerlos en cuenta para comparar la rentabilidad de dichas empresas con la de otras firmas cuyos precios se forman libremente en el mercado, a efectos de tomar decisiones sobre las inversiones que tales empresas requieren.

Dado que las empresas públicas compiten por la asignación de recursos escasos, debe hallarse un criterio racional en esta materia, más allá de la invocación a razones "políticas", a las cuales se esgrime muchas veces como justificativo para llevar a cabo determinadas inversiones.

Entre dichos criterios, se ha señalado frecuentemente el de la rentabilidad, a efectos de otorgar prioridades a proyectos alternativos, lo cual obliga a definir un tipo de rendimiento para los mismos.

Aún así, bajo el supuesto de que este último se halle correctamente definido, ello no implica necesariamente que deba otorgarse una prioridad absoluta a aquellos proyectos con más altos rendimientos, tal como lo reconoce Henderson (77).

Resulta sumamente interesante poner de relieve algunos aspectos del análisis que este autor ha efectuado del tema, a efectos de observar las posibles objeciones que pueda merecer la adopción del criterio de rentabilidad como pauta directriz en materia de inversiones en la empresa pública.

En primer lugar, será necesario medir todos los costos inherentes a un proyecto a evaluar y todos los ingresos que el mismo vaya probablemente a originar, es decir, los beneficios netos a obtener en un determinado período de vida útil.

Sin embargo, la precedente medición de ingresos y costos ofrece algunas limitaciones y dificultades.

En efecto, ya hemos visto que, si existen regulaciones legales de los precios, éstos carecerán de utilidad a los fines de cualquier cálculo de rentabilidad. Así por ejemplo, si aumentara la demanda de gas y se limitara por cualquier motivo el aumento que se produciría en los precios, estos últimos no resultan una pauta fidedigna para adoptar decisiones en materia de inversiones, frente a la alternativa de llevarlas a cabo en otro sector de la economía.

Por otra parte, el análisis prescinde habitualmente del riesgo y la incertidumbre, factores que pueden originar errores muchos más importantes que los que pueden derivarse por ejemplo de la elección entre métodos alternativos para calcular la rentabilidad (valor actual o tasa interna de retorno).

Como lo señala indubitablemente Koopmans, a su criterio "no se ha desarrollado hasta el presente ningún modelo formal de asignación de recursos a través de los mercados competitivos que recepte la ignorancia acerca de las acciones futuras de todos los agentes económicos, sus preferencias o la evolución de la tecnología como la principal fuente de incertidumbre que enfrenta quien debe adoptar algún tipo de decisión" y agrega que "si este juicio es correcto, nuestros conocimientos sobre economía no han evolucionado lo suficiente como para arrojar alguna luz sobre los problemas que plantea la organización económica de la sociedad, fundamentalmente el de como enfrentar y manejar la incertidumbre" (78).

Resulta ilustrativo de la incertidumbre presente en todo proceso decisorio en materia de inversiones, el ejemplo de la planta de alcohol anhidro constituida como empresa del Estado a principios de la década de los 50, con el objeto de producir dicho carburante a partir del maíz y sustituir paulatinamente el consumo de combustibles derivados del petróleo.

Después de pocos años de explotación, en una época de bajos precios del petróleo, el Estado llamó a licitación para su venta, y ante la falta de interesados en su adquisición, la planta fue transformada en elevador de campaña administrado por la Junta Nacional de Granos.

Apenas veinte años después, la crisis del petróleo lanzó a los países importadores, en especial a los desarrollados, a la búsqueda frenética de combustibles sustitutivos, lo cual tomó un período de adaptación de aproximadamente una década, y en estos días, a título de ejemplo la República del Ecuador acaba de suscribir un convenio con los E.E.U.U. para la exportación de alcohol a este último país por un valor de 100.000.000.- de dólares.

El proyecto, que mereció el calificativo de aventura económica, se anticipó en dos o tres lustros a las condiciones que prevalecerían posteriormente en los mercados y resulta una prueba de las dificultades inherentes a la consideración en el análisis de los factores a-
ludidos.

A efecto de proseguir con el tema bajo examen, y en otro orden de ideas, debemos señalar que se reconoce apriorísticamente, en las evaluaciones de proyectos referidos a inversiones en las empresas públicas, según lo acota Henderson, la imposibilidad de medir todos los beneficios que la misma generará.

La observación de este autor apunta claramente a reconocer la presencia implícita de externalidades y bienes públicos involucrados en la gestión de la empresa pública, respecto de los cuales hemos señalado en capítulos anteriores las dificultades inherentes a la medición de sus beneficios, en especial cuando se recurría al instrumental macroeconómico, que obligaba a elaborar complicadas hipótesis sobre bases meramente conjeturales.

No obstante, en la medida en que las externalidades o tal tipo de bienes revistan importancia, será necesario tenerlos en cuenta en el momento de adoptar alguna decisión en materia de inversiones, dado que, si estas últimas se adoptan exclusivamente sobre la base de la información brindada por el mercado, se dejará de satisfacer total o parcialmente alguna necesidad pública.

Efectuadas las salvedades expuestas sobre todos aquellos aspectos referidos a la medición de los beneficios netos futuros derivados de las inversiones a efectuar, deberá, como paso siguiente, evaluarse la viabilidad del proyecto, sobre la base de la aplicación alternativa de dos procedimientos ampliamente conocidos, consistentes en la determinación de su valor actual o, por el contrario, de su tasa interna de retorno.

En breves palabras, de acuerdo con el primer método, serán aceptables todos aquellos proyectos cuyos beneficios netos futuros, descontados a determinada tasa de interés, arrojen un valor actual positivo.

De optarse por la utilización del procedimiento alternativo mencionado, resultará razonable emprender los proyectos cuya tasa interna de retorno sea superior a determinada tasa de interés.

Más allá de los argumentos esgrimidos a favor de la adopción de uno u otro método, controversia sobre la cual la literatura económica es relativamente abundante, puede observarse que en ambos resulta de fundamental importancia la elección de determinada tasa de interés, tema que, en función de los aspectos conflictivos que ofrece, hace vulnerable este esquema de medición de la rentabilidad de las inversiones a realizar en la empresa pública.

En primer lugar, y a efectos de posibilitar la solución del problema, se ha buscado equiparar dicha tasa de interés, o tasa predeterminada de rendimiento, con la tasa de interés que ofrecen los títulos públicos a largo plazo.

Un segundo criterio identifica dicha tasa de interés con un tipo de descuento que refleje las preferencias temporales de la sociedad. También se ha sostenido, como tercera alternativa, la conveniencia de que dicha tasa de interés represente el costo de oportunidad de realizar la inversión, en la empresa pública, bajo el supuesto de que esta última desplaza una cantidad equivalente de inversión privada.

Finalmente, como cuarta posibilidad, se ha intentado combinar los dos criterios mencionados en último término, de lo que surge que deberán concretarse las inversiones cuyos beneficios netos futuros, descontados a una tasa de preferencia temporal de la sociedad, sean superiores a su costo de oportunidad.

Efectuado el esbozo de los aspectos relevantes del tema bajo análisis, debemos en primer término analizar la validez de tomar en cuenta la tasa de interés de mercado, a efectos de servir de pauta para la adopción de decisiones en materia de inversiones en la empresa pública, y su significado dentro del contexto económico que presenta el mundo contemporáneo.

En efecto, en el pasado, la adopción de la tasa de interés fijada para los títulos públicos, la que, en ausencia de riesgo, resultaba inferior a la de mercado, ofrecía una cierta garantía de estabilidad.

Por el contrario, en un contexto inflacionario cargado de incertidumbre, dicha tasa de interés se ve grandemente influenciada en la actualidad por las políticas adoptadas por los gobiernos a efectos de nivelar sus desequilibrios presupuestarios y sus balanzas de pagos, y, por lo menos en nuestro país, ha asumido niveles tan altos que la descalifican como guía fidedigna a efectos de adoptar decisiones en materia de inversiones en las empresas públicas, dado que ello implicaría una discriminación apriorística en contra de aquellos emprendimientos que implican grandes inversiones de capital y ofrecen una rentabilidad a muy largo plazo.

En segundo lugar, y en la misma línea de razonamiento, la tasa de interés puede variar en gran medida antes de que el proyecto se halle concluido. Así por ejemplo, supongamos que, debido a un aumento esperado en la demanda de electricidad, resulta necesario incrementar la capacidad generadora instalada o que, en razón del congestionamiento, Buenos Aires precisa nuevas líneas de subterráneos. No se comprende claramente el motivo por el cual los aludidos proyectos de inversión deberían verse influenciados por una duplicación de la tasa de interés o por una disminución de la misma a la mitad.

En relación con esto último, debe observarse que, si el aumento en la tasa de interés se produce por un incremento en la demanda de capitales, quizás resulte racional diferir el emprendimiento de los proyectos hasta que dicha demanda disminuya. Sin embargo, es factible percibir que muchas veces la recesión económica coexiste con tasas de interés elevadas, debido a las expectativas inflacionarias.

Frente a las objeciones y dudas vertidas acerca de la utilización de la tasa de interés como pauta decisoria en la materia bajo examen resulta relevante destacar que Marglin señala que "la tasa

de interés determinada por un mercado competitivo no tiene significación normativa alguna en la planificación de la inversión pública"(79).

Podemos profundizar un poco más el análisis, a efectos de destacar que tanto la incertidumbre sobre el futuro, como la limitación temporal del horizonte económico de los individuos, pueden provocar probablemente que el nivel de la tasa de interés sea un poco más elevado y que aquéllos prefieran por consiguiente proyectos que ofrezcan rentabilidad a corto plazo.

En este sentido, las altas tasas de interés predominantes en el mercado, tanto interno como internacional, reflejan por sí mismas la aludida limitación del horizonte económico del individuo, y denotan que el mismo otorga poca importancia a lo que pueda acontecer en 1998, por ejemplo, sin que ello implique necesariamente que su expectativa de supervivencia no se prolongue más allá de dicha fecha.

Por el contrario, es al Estado a quien concierne el futuro, y no existen razones lógicas que indiquen que deba preferir, en función de las altas tasas vigentes de interés, proyecto de rentabilidad a corto plazo, frente a otros que beneficiarán a generaciones enteras y arrojarán beneficios por un lapso prolongado.

Así por ejemplo, resulta difícil conciliar los beneficios emergentes del Teatro Colón, de emprendimientos hidroeléctricos o de una red de transporte subterráneo, con tasas reales de interés del orden del 8% ó 10% anual, a efectos del cálculo del valor actual de la inversión o de su tasa interna de retorno.

Frente a las dificultades expresadas, y a efectos de salvar la imagen "autoritaria" del gobierno que adopta decisiones en materia de inversiones que beneficiarán a generaciones futuras, sin consultar los mapas individuales de preferencias, Marglin, por ejemplo, elabora complicadas construcciones teóricas cuyas conclusiones señalan que existe una divergencia entre la tasa de interés de mercado y la tasa de preferencia temporal social.

Para ello supone básicamente que los individuos se ven alentados a sostener el emprendimiento de proyectos cuyos beneficios surgirán en el largo plazo cuando sabe que otros miembros de la comunidad lo acompañan en dicha decisión.

A pesar que no podemos otorgar un grado absoluto de certeza a las hipótesis mencionadas, cabe destacar que resulta posible inferir en ciertos casos la existencia de una tasa de preferencia temporal social implícita en las decisiones del gobierno, que no guarda equivalencia con la tasa de descuento fijada por el mercado.

En efecto, supongamos por ejemplo que se presentan dos alternativas para la construcción de una represa hidroeléctrica. Mientras que la primera implica una determinada erogación para una vida útil estimada de la obra de cincuenta años, la segunda alternativa, si bien presenta mayores costos para el emprendimiento, eleva dicha vida útil a doscientos años.

Si bien el primer proyecto, a una tasa de descuento del 10% anual presenta una rentabilidad más alta que el primero, resulta altamente probable, -aunque nos movemos aquí en un plano conjetural-, que como ciudadanos, otorguemos preferencia al segundo

Resta por último señalar, respecto del criterio restante para evaluar proyectos de inversión, -el cálculo de su costo de oportunidad-, que resulta cuestionable el supuesto que sirve en este caso de base para el análisis, en cuanto a que el monto comprometido en el proyecto provocará un desplazamiento equivalente en la inversión privada.

En efecto, la inversión puede implicar una disminución del consumo privado, o de los gastos corrientes del gobierno o, en caso de existir recursos ociosos, una aplicación de estos últimos, circunstancias que pueden justificar autónomamente el emprendimiento de determinados proyectos, en función de sus efectos sobre el conjunto de la economía.

Efectuado el esbozo de los métodos o criterios para evaluar las inversiones públicas, y de las observaciones que las mismas merecen, podemos extraer algunas conclusiones relevantes aplicables al caso de las empresas públicas.

En primer lugar, hemos ya observado que muchas veces existen externalidades, fines de política económica general o bienes públicos implícitos en la gestión de la empresa pública, hecho que confiere un carácter "político" a ciertas decisiones en material de inversiones, lo cual no quiere significar que las mismas se adopten con prescindencia de criterios económicos racionales.

El criterio expuesto significa simplemente que ciertas inversiones deberán emprenderse sin que para ello sirvan de guía adecuada las pautas fijadas por el mercado, incluso en lo que respecta a la tasa de interés.

Sin remontarnos al caso extremo de la construcción de escuelas u hospitales, o a las inversiones destinadas a la satisfacción de necesidades preferentes, resulta obvio que a nadie se le ocurriría sostener, por ejemplo, que no resulta necesario proveer de aguas corrientes y servicios sanitarios a un complejo habitacional, sobre la base de que los capitales que dicha inversión demanda podrían haber sido mejor aprovechados en otros sectores de la economía, en los cuales arrojarían una mayor rentabilidad.

Como ya hemos señalado, en estos casos resulta altamente probable que la decisión de emprender dichas inversiones se acomode a alguna tasa implícita de preferencia temporal social que se halla contemplada en las curvas individuales de indiferencia de los miembros de la comunidad.

En segundo lugar, en otro orden de ideas, también debemos poner de relieve la importancia de recurrir, en el tema bajo examen, a los conceptos de diferimiento o negligencia de Kornai, a los que hemos hecho referencia anteriormente.

En efecto, el descuido en cuanto a una adecuada planificación de las inversiones en campos vitales como el del transporte o la energía (petróleo, gas, electricidad) impone de hecho cargas sobre las generaciones futuras, aspecto éste infinitamente más relevante que las discusiones teóricas acerca de complicados cálculos de rentabilidad.

Tanto mayor resulta la importancia de la imprevisión en la materia, cuanto mayor es el efecto, por el uso extendido y universal del bien, sobre el conjunto de la economía, como sucede en el caso del gas y la electricidad.

Para ilustrar lo expresado basta recordar en nuestro país las molestias y perjuicios ocasionados por los cortes de energía eléctrica, la baja presión del gas en períodos de alto consumo y el atraso en la ejecución del plan nuclear, lo cual puede provocar, en este último caso, un desfase tecnológico insuperable en breve plazo.

En tercer lugar, las consideraciones vertidas sobre las inversiones en el campo energético nos llevan a efectuar un análisis adicional.

En efecto, en lo que respecta a la energía eléctrica, por ejemplo, y a los fines de planificar los emprendimientos en el sector, deberá investigarse la evolución a lo largo del tiempo de la demanda de consumo, tanto industrial como doméstico, a la vez que jugarán en el análisis factores tales como el modelo esperado de crecimiento de la economía, la probable evolución de los precios de los combustibles de uso alternativo y las variaciones en los costos y precios relativos que afectarán la demanda de electricidad.

Si tenemos en cuenta todas las variables involucradas, cuyas alteraciones provocará modificaciones en la matriz de insumo-producto, y manejamos adecuadamente la incertidumbre, podremos formular proyecciones adecuadas por el período que abarque la construcción de nuevas plantas generadoras de energía, es decir por un lapso de seis o siete años.

Si las previsiones son correctas, será factible en consecuencia calcular una adecuada tasa de beneficio, pero si no lo son, las consecuencias de un error de estimación "harán aparecer como trivial el problema de la utilización alternativa del criterio del valor actual o el de la tasa interna de retorno". (80).

Por otra parte, puede fácilmente percibirse que no tienen iguales consecuencias los errores que puedan verificarse en la proyección de la producción de determinado producto del ramo textil, por ejemplo,

que aquéllos surgidos en las estimaciones correspondientes a la generación de energía eléctrica, la cual afecta a todos los demás rubros de la actividad económica.

En cuarto lugar, y con referencia al marco conceptual del análisis, debemos destacar que el intento de formular una teoría general de la inversión, esencialmente dinámica, a partir del modelo competitivo relacionado con la teoría del equilibrio general, de naturaleza estática, lleva frecuentemente a confusiones.

Prueba de esta antinomia lo constituye el hecho de que las inversiones afluirán a aquel sector de la economía en donde exista la oportunidad de concretar un beneficio, signo este último de desequilibrio.

Si bien las nuevas inversiones harán que paulatinamente dicha posibilidad desaparezca, lo cual acercará al sistema económico a un punto de equilibrio, resulta probable que las mismas originen beneficios en otros sectores de la economía, con lo que ésta se alejará nuevamente del equilibrio, en un juego de aproximaciones y distanciamientos sucesivos.

Por otra parte, bajo los supuestos competitivos, la firma intentará producir una cantidad de determinado bien para la cual se igualen el precio y el costo marginal.

Ahora bien, dado que la firma debe tomar decisiones en cuanto a efectuar determinada inversión y, en consecuencia, respecto de su futuro nivel de producción, tendrá en cuenta los precios futuros a los fines de la igualación referida precedentemente.

Sin embargo, las dificultades para predecir los precios futuros, dado que dependen de la demanda de los consumidores y de la oferta de los competidores, y el supuesto competitivo del libre acceso a la información brindada por los mercados, de la que disfrutaban todos los agentes económicos, hacen que el análisis precedente pierda consistencia.

En efecto, tal como lo señala Richardson "si el precio futuro de un bien fuera superior a su costo, existe la oportunidad de

concretar una ganancia, no obstante lo cual, si hubiera un número ilimitado de firmas capaces de responder a dicha oportunidad, ninguna de ellas sabría qué hacer" dado que "si todos tienen tal oportunidad, ello implica en realidad que nadie la tiene". (81)

Por último, debemos recordar que el supuesto de perfecta divisibilidad de los bienes y factores de producción en el que se funda la teoría del equilibrio general no condice en general con las condiciones prevalecientes en el mundo real y que, en consecuencia, existirán inevitablemente capacidades ociosas, dado que la firma producirá una can ti dad del bien diferente de aquélla en que se verifican las condiciones de marginalidad.

En otro orden de ideas, el tema de las capacidades ociosas que se generan frente a la necesidad de atender la demanda en horas pico, en rubros tales como la provisión de gas o electricidad o el servi ci o de telecomunicaciones, nos lleva a observar que las grandes inversio nes requeridas en bienes del activo fijo para enfrentar dichas demandas excedentes en ciertos horarios de consumo, puede motivar que el precio fijado por el empresario privado sea sustancialmente elevado.

Dado que en general la magnitud de las inversiones aludidas están relacionadas con la generación de subadiciones en la función de costos, el tema se encuentra estrechamente vinculado con los monopolios naturales y con la necesidad de otorgar subsidios a estos últimos cuando se obligue al monopolista a cumplir las condiciones de marginali dad.

Puede de inmediato intuirse que dichos subsidios deberán ser necesariamente elevados, en virtud de la gran divergencia entre el costo medio y el costo marginal, motivada por la sustancial magnitud de los costos fijos.

Las circunstancias apuntadas llevan a replantear la posi bi lidad, sugerida hace tiempo, de financiar los costos fijos mediante recursos tributarios de carácter general, a la vez que las tarifas esta rían destinadas solamente a la cobertura de los costos variables.

La alternativa expresada en el párrafo precedente puede justificarse desde dos puntos de vista.

En primer lugar, independiza las decisiones sobre las inversiones a realizar en las empresas públicas de los actos corrientes de gestión de estas últimas, por lo cual su control de eficiencia puede resultar mucho más efectivo.

En segundo lugar, esta alternativa equivale a la entrega de un subsidio por única vez, tal como lo propone Shepherd, a lo cual hicimos más arriba mención, y soslaya la crítica frecuente de que este tipo de compensaciones tienden a perpetuar la ineficiencia de la firma.

En tercer lugar, puede observarse que en los casos referidos en los que puede aparecer un monopolio natural, -energía eléctrica, gas, telecomunicaciones-, la provisión de los servicios, cuanto más extendidos sean los mismos, generará externalidades, a la vez que existirán bienes públicos involucrados en la gestión de la empresa pública, lo cual confiere racionalidad, como ya hemos expuesto, a la alternativa mencionada.

Sin embargo, a pesar de los argumentos expuestos, los partidarios de las privatizaciones soslayan la consideración de las evidencias de las que provee abundantemente la realidad. Así por ejemplo, Wiseman destaca que percibe factores que llevan a la configuración de un monopolio natural en lo que respecta a la distribución de energía eléctrica, pero no en lo que hace a su generación (82).

Este tipo de observaciones, frecuentes en relación con los múltiples aspectos involucrados en la gestión de la empresa pública, motiva la necesidad de efectuar un análisis ulterior, lo que haremos en el próximo capítulo.

OPCIONES E INTERES DEL CONSUMIDOR

DEBERES HACIA EL USUARIO

OPCIONES E INTERES DEL CONSUMIDOR. DEBERES HACIA EL USUARIO

Hemos hasta ahora analizado las circunstancias que justifican la presencia de la empresa pública en algunos sectores de la actividad económica o, en su defecto, la aplicación de políticas regulatorias, al mismo tiempo que destacamos ciertos factores que ineludiblemente deberán ser tenido en cuenta en el desarrollo de su gestión.

A pesar de que dicha presencia, como hemos señalado, se fundamenta en la correcta aplicación de los principios de la teoría económica, se insiste muchas veces, cuando se encaran programas de privatización de empresas públicas, en señalar que ello posibilitará el libre juego de las fuerzas de mercado, de donde surgirán mayores posibilidades de elección para el consumidor.

Parecía existir, en la mente de quienes esgrimen tal argumentación dos preconceptos.

En primer lugar, que la empresa pública tiene por fin destruir las condiciones competitivas, dado que la mayor parte de las veces lleva a cabo sus actividades bajo condiciones monopólicas o cuasi-monopólicas, situación ésta que se mantendría porque de ella obtienen ventajas ciertos grupos de interés, tales como sindicalistas, burócratas, proveedores y determinado sector de usuarios.

La persistencia y difusión de estas argumentaciones ha motivado la réplica de quienes encuentran connotaciones particulares en las cuestiones que plantea la empresa pública y postulan en consecuencia un análisis meditado y cuidadoso de todos los aspectos involucrados en las políticas de privatizaciones.

Así por ejemplo Alec Nove señala que "uno puede visualizar en esta cuestión un coro formado por economistas de Chicago dirigidos quizás por Milton Friedman, y la letra de la canción sería: Dejen que el mercado haga la tarea, y eviten así las trampas que encierran las empresas públicas monopólicas y los mecanismos burocráticos creados para mitigar sus vicios inherentes" (83).

Resulta relevante destacar aquí que, por el contrario, hemos sostenido la necesidad de ciertas políticas regulatorias o la posibilidad de que el Estado asuma determinadas actividades empresarias, precisamente en aquellos casos en que los mecanismos de mercado no brindan adecuada respuesta a la satisfacción de necesidades, tanto públicas como privadas, lo que provoca divergencias respecto de una solución socialmente deseable.

Como hemos ya observado, la actividad estatal está orientada muchas veces al cumplimiento de fines públicos en sectores en los cuales la escasa o nula rentabilidad no hace atractiva la concurrencia de los empresarios privados.

En efecto, de acuerdo con los argumentos que hemos vertido en capítulos anteriores, y a pesar de los reiterados intentos por soslayar su importancia, las externalidades que puede generar la actividad de la empresa pública y los bienes públicos involucrados en su gestión, son factores que deben tenerse ineludiblemente en cuenta, dado que, en caso contrario, se desaprovechará la oportunidad de incrementar el bienestar de la comunidad.

Sin embargo, se impone una definición precisa de objetivos en este aspecto, en aras de un manejo claro y adecuado de la política presupuestaria, ya que la invocación genérica, frecuentemente esgrimida, acerca de una mejor instrumentación de la política económica, por parte del gobierno, a través de las herramientas de las que provee la empresa pública (commanding heights arguments), puede resultar, como lo señala Wiseman, "nebulosa y poco clara", (84).

Aún más, puede sostenerse como criterio general que, cuando el adecuado funcionamiento de los mercados bajo condiciones competitivas haga que el sistema de precios provea de pautas adecuadas para la asignación de los recursos productivos, resulta probable que se haga innecesaria la presencia de la empresa pública en aquellos sectores de la economía en que se verifiquen estas circunstancias.

En efecto, bajo tales condiciones, y en ausencia de necesidades públicas o de externalidades, la obtención de una rentabilidad determinada sobre las inversiones que el Estado pueda emprender, como fin en sí misma, similar a la que trataría de lograr un empresario privado, resulta anacrónica y extraña a las funciones que a aquél se asignan en las formas democráticas de gobierno.

En lo que respecta al segundo de los supuestos mencionados, en cuanto a que las privatizaciones favorecen la prevalencia de condiciones competitivas de forma de ofrecer al consumidor la posibilidad de elecciones alternativas, cabe destacar que existen casos en los cuales dichas condiciones no necesariamente operan en favor de éste y de la sociedad en su conjunto.

Así por ejemplo, se ha probado, en el caso de la televisión, que la posibilidad para el televidente de elegir la programación alternativa de tres o cuatro canales implica, en la mayoría de los casos, una opción peor que la que ofrecería un solo canal con tres niveles de programación. Sirva de ejemplo suficiente la situación de nuestro país en este aspecto, tanto más inadmisibles cuanto que la administración de los canales se encuentra en la mayoría de los casos en manos del Estado, mientras que en otros países, a pesar de seguir políticas mediante las cuales se busca restringir su intervención en variados campos de la actividad económica, se insiste en lograr la preservación de la alta calidad de la programación ofrecida al televidente.

En el mismo orden de ideas, el fomento de la competencia donde existen actividades en cierto grado complementarias, como en el caso del transporte, puede provocar que la solución a la que se arribe no sea la más adecuada desde el punto de vista de una correcta asignación de los recursos productivos y de los intereses del usuario.

Para ejemplificar lo expresado, supongamos que una línea ferroviaria compita con el transporte automotor, como sucede en muchos casos en nuestro país, situación en la que, si ambos medios de transporte fueran perfectamente sustitutivos, no se plantearían quizás problemas.

Sin embargo, tal posibilidad de sustitución no opera de forma completa. En efecto, el ferrocarril, además de contribuir al descongestionamiento de las rutas y a la descontaminación ambiental, ofrece la posibilidad de transportar mayor volumen de equipaje y su funcionamiento se ve menos afectado por fenómenos climáticos, factor éste de importancia en países con inviernos rigurosos.

Por otra parte, la subutilización de instalaciones que dan origen a grandes costos fijos, en el caso de los ferrocarriles, incrementan los costos por pasajero-kilómetro transportado, lo cual puede brindar la excusa para la supresión o empeoramiento de los servicios, una forma en definitiva trivial de soslayar el problema, dado que se desaprovechan instalaciones que implican una importante asignación de recursos productivos.

En esta materia, podemos mencionar varios ejemplos en los cuales la complementación entre varios medios de transporte opera a entera satisfacción del usuario.

En Noruega existe un circuito en el que los turistas, a un costo ínfimo, inician su trayecto en tren a las 8.00 de la mañana, el que parte de Bergen y arriba a un punto desde el cual continúan en ómnibus hasta un embarcadero. Allí prosiguen su itinerario en buque, el que navega a lo largo del fiordo de Söngen hasta llegar a otro embarcadero, desde donde los viajeros se dirigen nuevamente en tren de regreso a Bergen, ciudad a la que arriban a las 9.00 de la noche.

En Alemania tenemos otro ejemplo de complementación en el trayecto entre Munich y el pueblito montañoso de Oberammergau. Los viajeros que desean llegar a este último, esquiadores en su mayoría, se dirigen en tren a Murnau, desde donde la empresa ferroviaria despacha un ómnibus en períodos de menor demanda y untren en períodos en los cuales esta última aumenta o en invierno, época en la cual es probable que la nieve obstruya las carreteras.

De esta forma se benefician con el sistema, tanto los turistas como los esquiadores que habitan en Munich, como todos los que prestan servicios de hotelería y esparcimiento en Oberammergau. Debe notarse que, de haberse fomentado la competencia entre el servicio de ómnibus y el

ferrocarril, resulta probable que este último hubiera desaparecido.

En forma reciente, y a manera de ensayo, Aerolíneas Argentinas ha complementado su servicio aéreo con el de ómnibus, de forma de llevar pasajeros desde Buenos Aires a Río Hondo, una manera inteligente de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece la existencia de medios de transporte complementarios.

En esta línea de razonamiento, también hemos señalado, cuando nos referimos a los monopolios naturales, que en ciertas actividades existen razones técnicas inherentes a la naturaleza del proceso productivo, relacionadas con la atención de los excedentes de demanda en horas-pico en las cuales un fomento de la competencia generaría mayor capacidad ociosa, con la consiguiente sobreasignación de recursos productivos.

A pesar de estas características, hemos destacado que autores como Wiseman no encuentran razones técnicas por las cuales la generación de electricidad, por ejemplo, no debería ser competitiva, dado que las indivisibilidades de mayor importancia se dan en lo que respecta a la red de distribución, por lo cual el problema se reduciría a una adecuada definición de los derechos de propiedad de productores y distribuidores, de forma de posibilitar que éstos lleguen a un acuerdo contractual a través de los mecanismos de mercado. Además, este autor insiste en señalar, a manera de criterio general, que en Gran Bretaña, por lo menos, el tamaño de una planta técnicamente eficiente no es tan grande como para imposibilitar la solución competitiva.

Sin embargo, además de las características de la demanda a las que hemos hecho referencia, que condicionan la posibilidad de dicha solución, ésta dependerá también del medio de generación utilizado, según se trate, por ejemplo, de energía producida por plantas hidroeléctricas o termoeléctricas.

Por otra parte, la referencia que hace el autor citado al caso específico de Gran Bretaña, resulta interesante, en cuanto llama nuevamente la atención sobre un aspecto que hemos destacado al considerar el tema de los monopolios naturales, cuando señalamos que, en países en vías de desarrollo, el tamaño del mercado puede conferir tal carácter a firmas

que, en países desarrollados, llevarían a cabo sus actividades bajo condiciones competitivas.

Las observaciones mencionadas llevan a meditar cuidadosamente sobre la prudencia con que debe encararse toda política de privatización de empresas públicas, en especial en lo referido al intento de aplicar iguales soluciones a realidades distintas, y los errores a los que pueden conducir las generalizaciones teóricas.

Hemos señalado hasta aquí varios casos en los cuales la existencia de actividades económicas complementarias o de indivisibilidades o de determinadas características del bien producido, hacen que la solución competitiva no sea la más adecuada, aún en el caso en que a través de la misma se brinden posibilidades de "opción" al consumidor.

Aún así, los partidarios de las privatizaciones soslayan la consideración de estos elementos de juicio y enuncian reglas de aplicación general a una multiplicidad de casos con diferentes connotaciones, lo cual acarrea los consiguientes errores conceptuales.

De esta forma, Wiseman rechaza también el argumento de los bienes públicos involucrados en la gestión de la empresa pública, circunstancia que, según vimos, justifica la intervención estatal en determinados sectores de la actividad económica.

Destaca que, en su opinión, la renuencia a hacer funcionar plenamente el sistema de precios no se fundamenta en las características intrínsecas del bien, dado que en la mayoría de los casos puede aplicarse adecuadamente al principio de exclusión, sino en los costos de creación del correspondiente mercado, o en el criterio que adopte la comunidad respecto de quienes ven incrementado su bienestar a raíz de la puesta a disposición del mismo.

A efectos de ilustrar su criterio, cita el ejemplo de los faros, caso en el cual podría prorratearse el costo de funcionamiento exclusivamente entre los propietarios de buques interesados en recibir sus señales, quienes deberían instalar los correspondientes equipos a efectos de receptar las mismas y pagar algún derecho para acceder a la prestación del servicio.

Con un mayor grado de avance en el tema, y sobre la base de las argumentaciones precedentes, se ha sostenido también la conveniencia de privilegiar al sistema de precios de mercado a efectos de asignar recursos a la provisión de bienes públicos, con lo que se obviaría la obtención de recursos tributarios para hacerlo, en función de que este último sistema genera deseconomías externas, entre las que cabría mencionar como relevantes los costos de recaudación, tanto públicos como privados, los desincentivos a la iniciativa privada, la creación de monopolios insensibles a los deseos del público y la negación al individuo de elegir de acuerdo con sus gustos y necesidades (85).

Frente a todas las argumentaciones expuestas en favor del pleno funcionamiento del sistema de precios, debemos formular algunas observaciones, parte de las cuales hemos expuesto en otras secciones del presente trabajo.

En primer lugar, cabe reiterar que el sistema de precios resuelve algunos de los problemas que plantea la asignación de recursos, pero no responde adecuadamente al cumplimiento de otros objetivos que hacen al bienestar de la comunidad, tales como la satisfacción de necesidades preferentes, la redistribución de la riqueza o la manera de enfrentar las externalidades, que, como hemos visto, cobran relevancia en un marco conceptual distinto del que provee la teoría del equilibrio general.

En segundo término, aún bajo el supuesto del pleno funcionamiento del sistema de precios, cabe preguntarse sobre la posibilidad de que los agentes económicos adopten, en determinadas situaciones, una conducta en cierto sentido "oportunista", con lo cual la solución de mercado se alejará de la que resulte conveniente para el interés de la comunidad.

Hemos visto, en el caso de la contaminación ambiental, la observación de Willianson, acerca de la aceptación de indemnizaciones suficientemente elevadas por parte de quienes la sufren, sin que les importe quizás los efectos de dicho fenómeno.

Como este tema se halla íntimamente vinculado con el de las opciones que deben brindarse al consumidor, según se esgrime frecuentemente en contra de la empresa pública y de las políticas regulatorias del gobierno, prescindamos de los ejemplos que hemos propuesto en cuanto a las

fallas que presenta la solución competitiva en determinadas esferas de la actividad económica, la que puede alejarse inclusive de las preferencias del consumidor, y concentremos la atención sobre el efectivo ejercicio por parte de éste de las opciones de las que le proveería el funcionamiento del sistema de precios.

Así por ejemplo, en el caso de los faros, resulta probable que, como viajeros, deseemos que se adopten las máximas medidas de seguridad en los medios de transporte que debamos utilizar. Frente a la conducta "oportunistá" del dueño de un barco que no quisiera instalar los equipos necesarios para recibir las señales, a efectos de reducir costos, ¿debería el gobierno obligarlo a hacerlo, en salvaguardia de los intereses del viajero, y aún más, de los sociales? ¿Qué sentido cobra entonces la afirmación de que el sistema de precios es el que permite la plena satisfacción de las preferencias del consumidor, y que dicha solución resulta la óptima desde el punto de vista social?

El mundo económico real plantea frecuentemente estas adivinanzas, por denominarlos de alguna forma, a las que los mecanismos de mercado brindan una respuesta parcial.

Precisamente estas respuestas parciales o inadecuadas motivaron la aparición de las políticas financieras del Estado intervencionista, las que implican por sí mismas, en la mayoría de los casos, una interferencia con las soluciones que brinda el mercado, más allá inclusive de la evaluación de los costos de oportunidad que implica la puesta en práctica de los mecanismos legales adecuados para viabilizar el funcionamiento del sistema de precios.

De otra forma, de aceptar las críticas que hemos señalado en contra de dichas políticas regulatorias, frente a la circunstancia de que el principio de exclusión funciona estrictamente en un contado número de casos, tales como la defensa nacional o las relaciones exteriores, y a las pretendidas deseconomías externas que causa la recaudación de los tributos necesarios para la puesta a disposición de los bienes públicos, el papel de las finanzas públicas, en consonancia con la resurrección de la figura del Estado gendarme, quedaría reducido a la búsqueda de los medios para preservar el orden mínimo indispensable que garantice la acción de la mano invisible.

Cabría entonces concluir sin más, aunque resulte paradójico, que todas las políticas financieras del Estado intervencionista, para utilizar una frase de Neumark, que lo llevaron a jugar un papel protagónico en lo que va del siglo, como señalábamos al principio de este trabajo, han sido sólo el fruto de un error conceptual generalizado.

Dado que tal conclusión sería obviamente trivial, debemos observar a las aludidas posiciones, contrarias a tales políticas intervencionistas, como reacción contra los excesos a que lleva la omnipresencia y omnipotencia del Estado en un movimiento pendular que impide situarnos en un justo término medio, es decir, en un punto en el que se concilien adecuadamente los intereses de la comunidad con la preservación de las libertades individuales inherentes a un sistema democrático.

En otro orden de ideas, debemos agregar también algunas observaciones en cuanto al ejercicio, por parte del agente económico, de sus facultades decisorias, en relación con las críticas frecuentemente esgrimidas en contra de la empresa pública, en las cuales se pone de relieve el escaso o nulo interés que aquéllos tienen para que se haga un uso más fructífero de sus bienes, dado que nadie identifica su bienestar personal con el uso alternativo que puede conferirse a estos últimos.

Reflejo de esta concepción parece ser lo señalado por la Cámara Argentina de la Construcción en una declaración en defensa del sistema de licitación pública, publicada en el diario La Prensa el 9/2/88 en la que expresa que "a diferencia de lo que ocurre en las organizaciones privadas, en las que quien puso el capital vigila muy de cerca y con sus propios procedimientos a quienes lo administran, el ciudadano común se encuentra muy alejado de las decisiones que lo afectan en última instancia como contribuyente".

En el contexto de estas afirmaciones, Hayek señala al referirse a los bienes de las empresas públicas: "si todos los poseen, no lo posee nadie", frase iluminadora, al decir de Wiseman (86).

Independientemente de su construcción ingeniosa, cuesta desentrañar su significado, sin perjuicio de lo cual podría inferirse que se inspira en la fragmentación analítica a la que frecuentemente hemos aludido, es decir, en el supuesto de pequeñas unidades productoras

en las que el empresario tiene directo acceso a la adopción de decisiones acerca de la combinación óptima de factores productivos.

Sin embargo, a efectos de contrastar la afirmación aludida con la realidad, resulta difícil por ejemplo en una corporación transnacional dedicada al transporte de petróleo, relacionar el interés de un pequeño accionista que reside en Nueva York con el mejor aprovechamiento de un buque que transporte crudo entre Brunei y Taiwan, dado que la única información con la que aquél cuenta surge de la rentabilidad de la firma.

Por otra parte, la crítica transcripta parece asimismo estar inspirada en los supuestos de la perfecta homogeneidad, movilidad y posibilidad de sustitución de los factores de producción, propios de la teoría del equilibrio general.

En efecto, una ruta, una represa hidroeléctrica o una usina termonuclear no reconocen usos alternativos, y una vez adoptada la decisión de llevar a cabo las respectivas inversiones, particularmente significativas, las mismas se convierten en irreversibles (sunk capital).

Además, no podemos estar seguros de que a nadie le interese el destino de los bienes que pertenecen al patrimonio común, ni que sea imposible identificar su uso alternativo con las preferencias de los individuos.

Supongamos por ejemplo que se proyecte convertir al Teatro Colón en un salón bailable, en función de la alta rentabilidad que arrojaría su nuevo destino, caso en el cual resulta altamente probable que la mayor parte de la ciudadanía se incline por no apoyar la innovación.

Efectuadas estas objeciones a los argumentos tendientes a desconocer o relegar a un plano secundario la importancia de los bienes públicos implícitos en la gestión de la empresa pública, en aras del exclusivo funcionamiento del sistema de precios de mercado, cabe recordar también que la existencia de monopolios naturales impedía dicho funcionamiento.

En efecto, bajo tales circunstancias, habíamos observado en capítulos anteriores que, en ausencia de políticas regulatorias, el monopolista fijaría un precio más alto y produciría una cantidad inferior del bien que la socialmente deseable, por lo cual cualquier medida tendien

te a lograr la igualación del precio con el costo medio, por lo menos, incrementaría el bienestar, circunstancia que justificaría la puesta en práctica de aquéllas.

En otro orden de ideas, hemos señalado en párrafos precedentes la alusión frecuente al desinterés que manifiestan los individuos en cuanto al mejor aprovechamiento de los bienes que conforman el patrimonio de las empresas públicas.

En estrecha relación con este aspecto, se destaca asimismo la habitual crítica que esgrimen los partidarios de las privatizaciones en cuanto a la ausencia de una conducta económica "racional" en todo lo relativo al complicado proceso de decisión política que requiere tanto la programación de las inversiones en las empresas públicas como la posibilidad de disponer de sus bienes. Estas circunstancias conducirían, como directa consecuencia, a que los mercados concernientes a los bienes que conforman los activos más relevantes comprometidos en la gestión de la empresa pública no sean "eficientes" (87).

Puede percibirse de inmediato lo extremo de la afirmación precedente, dado que sienta la presunción de irracionalidad respecto de todo el proceso decisorio destinado a la concreción de inversiones en tales empresas.

Esta posición trae a la memoria, según ya hemos comentado, los esfuerzos que deben realizar aquéllos que pretendan justificar la presencia de la empresa pública en determinados sectores de la actividad económica, los cuales no guardan paralelismo con los exiguos y controvertibles argumentos que deben desplegar los sostenedores de las políticas de privatizaciones.

Sin embargo, la afirmación precedentemente expuesta pierde entidad y gran parte de su validez general, a poco que recordemos el campo de actuación de la empresa pública, según los criterios sentados en los capítulos anteriores.

En efecto, hemos señalado que la existencia de bienes públicos de relevante importancia implícitos en su gestión, la atención a la presencia de externalidades o la existencia en contados casos de mo-

nopolios naturales, son los únicos factores que justificarían la actividad de la empresa pública en determinados sectores de la economía.

También hemos destacado que los aludidos factores son los que confieren racionalidad al financiamiento de determinadas inversiones por medio de recursos tributarios de carácter general, lo que motivará que en la mayoría de los casos la empresa pública deba competir, en materia de inversiones, por la asignación de los mismos dentro del orden de prioridades que a su gestión se asigne en el presupuesto público.

En relación con este aspecto, debemos también tener en cuenta todas las observaciones que hemos señalado, cuando nos referimos a las políticas de inversiones en este campo específico, fundamentalmente aquéllas referidas a la escasa utilidad del criterio de rentabilidad como pauta directriz en la materia, en razón de los múltiples factores que condicionan la gestión de la empresa pública.

Por consiguiente, la racionalidad de las decisiones referidas a las inversiones a llevar a cabo en esta última se inscribirá en el marco del criterio de eficiencia con el cual se maneje en general la asignación de recursos en el sector público.

Podemos inferir entonces, como directa consecuencia de lo expresado, que la alternativa de elección entre un criterio económico "racional", para llevar a cabo determinadas inversiones, basado por ejemplo en su rentabilidad, como contrapuesto a un criterio "político" irracional, aparece como trivial.

Así por ejemplo, el gobierno sueco, después del accidente de Chernobyl, ha decidido, en un plan progresivo que se extiende hasta fines de siglo, desactivar las usinas nucleares generadoras de electricidad.

Estas últimas implican sin embargo un menor costo de mantenimiento, respecto de otras formas alternativas de producción de energía eléctrica.

Frente a la posibilidad de enfrentar un desastre con consecuencias, incluso genéticas, extendidas a enormes áreas de influencia ¿aparecería esta decisión "política" como irracional?

No obstante lo expresado, debemos recordar que, en función de que las empresas públicas competirán por la asignación de recursos escasos, resulta necesario hallar un criterio racional para hacerlo, a cuyos efectos pueden señalarse varias alternativas conducentes al logro de dicho objetivo.

En relación con lo expuesto, parecería adecuado, en función de los relativamente escasos campos de la actividad económica en los que debería actuar la empresa pública, y de la magnitud de las inversiones a emprender, que la planificación, decisión y control de ejecución de las mismas se encuentre a cargo de un organismo específico de la administración, ajeno a los órganos ordinarios de gestión de las mismas, procedimiento del cual derivarían diversas ventajas.

En primer lugar, la coordinación de la expansión de las empresas públicas entre sí, y de éstas con las del sector privado, puede provocar una disminución de la capacidad ociosa en la economía, con el consiguiente mejor aprovechamiento de los recursos productivos, lo cual genera a su vez subadiciones en las curvas de costo de las firmas, según hemos señalado en capítulos anteriores.

En segundo lugar, la concertación de operaciones a largo plazo, las que pueden referirse tanto a las inversiones como a otra clase de insumos requeridos por la empresa pública, permite afrontar mejor el problema de riesgo y la incertidumbre y disminuye los costos operativos, lo que da origen también a subadiciones en la curva de costos. En este sentido cabe recordar la relevancia que, respecto del manejo de los factores aludidos, cobran las propias expectativas de aquéllos que deben adoptar o influir en las decisiones, como lo señalara Williamson, en relación con lo cual destacamos la importancia que asume la permanencia de los cuadros directivos y gerenciales, como así también de los funcionarios que de una u otra manera tomen parte en este tipo de decisiones.

En tercer lugar, la evaluación conjunta de varios proyectos de inversión, permitiría contemplar la posibilidad de generar un mayor volumen de demanda para ciertos bienes, lo cual mejoraría la posición negociadora de las empresas públicas.

En cuarto lugar, se facilitaría la aplicación de modernas técnicas presupuestarias, tales como el presupuesto base-cero y el presupuesto por programas, lo cual mejoraría tanto la evaluación como el control de ejecución de los respectivos proyectos de inversión.

Por último, la amplia difusión y discusión de todos los pasos conducentes a la concreción de las inversiones, aspecto éste relevante no sólo en este campo sino en todos los concernientes al manejo de los fondos públicos, se verían facilitadas al concentrarse la adopción de decisiones en un órgano único de la administración, lo cual dotaría a su vez de una mayor transparencia y de un más alto grado de eficiencia a los mercados de los bienes requeridos por la empresa pública.

En este orden de ideas, resulta necesario una vez más llamar la atención sobre la necesidad de no descuidar los aspectos referidos a las políticas de inversiones de la empresa pública, sobre todo en cuanto a la gravedad que puede asumir para el conjunto de la economía una planificación negligente de las mismas, lo cual puede provocar inclusive la imposición de cargas intergeneracionales.

Por otra parte, muchas veces se exige eficiencia a la empresa pública y se enuncia el intento de alentar su competencia con el sector privado, a la vez que, paralelamente, y a raíz de las negligencias aludidas precedentemente, no se las coloca en condiciones similares a aquellas con que cuentan las empresas de dicho sector. Esta circunstancia y el hecho de ignorar los deberes hacia el público usuario, constituyen los factores fundamentales que provocan el flujo y reflujo constante de las tendencias hacia la privatización, fenómeno peculiar al que aludimos en la introducción del presente trabajo.

En otro orden de ideas, resulta adecuado referirnos asimismo a la crítica habitualmente dirigida a los cuadros gerenciales y directivos de la empresa pública, a quienes se acusa de adoptar normalmente una conducta más burocrática que empresarial, inducida por el hecho de que dichas empresas, al desarrollar en general sus actividades bajo la forma de monopolios legales, no brindan los incentivos adecuados para ello, crítica influida evidentemente por la concepción de que la empresa pública debe guiarse por pautas comerciales en lo que respecta a su gestión (88).

Coadyuva a ello, según Wiseman, la discrecionalidad con que cuentan dichos cuadros directivos y gerenciales lo cual conducirá probablemente a una divergencia entre los objetivos de quienes los integran y los del ministerio responsable, circunstancia que reconocería como agravante el contralor difuso por parte de éste de la eficiencia con que la empresa pública lleva a cabo sus actividades.

La generalidad de la apreciación nos lleva a analizar la validez de sus fundamentos.

En primer término cabe recordar que, en la introducción de este trabajo, hicimos referencia a la probable preferencia de los burócratas por satisfacer sus propios objetivos (paga, prestigio y poder) en detrimento de aquéllos inherentes a la organización, argumento que, en distintos términos, reproduce en lo esencial el expuesto precedentemente, salvo que, en lo que respecta al sector público, se destacaba como factor coadyuvante la complicidad de los legisladores, guiados estos últimos a su vez por sus objetivos políticos.

Sin embargo, señalamos también, en ese aspecto, la opinión de políticos y sociólogos en el sentido que las firmas modernas, al hacerse más grandes, han tendido a reproducir la burocracia inserta en la organización estatal, y han generado un fenómeno que ofrece un campo fecundo a la investigación, la cohesión de los burócratas no sólo a través del monopolio del saber administrativo, sino también del saber técnico.

Por esta razón es que adquiere importancia en la actualidad el estudio de las características inherentes a organizaciones jerárquicas, donde existen estructuras superpuestas e interrelacionadas.

Si resulta entonces que la burocracia, y por consiguiente los burócratas, aparecen tanto en las firmas privadas como en las empresas públicas, no llega a comprenderse porqué en estas últimas "necesariamente" el contralor difuso favorecerá la discrecionalidad con que actuarán aquéllos que deban adoptar decisiones.

En todo caso, la adopción de medidas correctivas de dicho contralor al parecer difuso no presentaría dificultades insuperables, por lo que el argumento pierde relevancia en cuanto a descalificar apriorísticamente por esta causa la intervención estatal en determinadas actividades empresarias.

Parecería racional entonces la adopción de medidas y procedimientos de contralor similares a los que se utilizan en la empresa privada, adaptados a las particulares características de la empresa pública, a efectos de mejorar su eficiencia.

En este aspecto, vuelve muchas veces a insitirse en que, en la empresa privada, el interés de los poseedores del capital constituye un factor preponderante en cuanto a la maximización del beneficio.

Sin embargo, ya hemos visto que, en la actualidad, la tendencia de las firmas a adquirir mayores dimensiones motiva también que dichos poseedores del capital ejerzan también un contralor difuso de "todas" sus operaciones, fundamentalmente porque en general sólo cuentan, como guía orientadora para ello, con su índice de rentabilidad, globalmente considerado.

Debe también recordarse que, en tal tipo de firmas, quienes adoptan decisiones "en el margen" no son necesariamente aquéllos que poseen el capital, por lo cual también pueden producirse divergencias entre los objetivos de estos últimos y los de los burócratas, esta vez privados.

En el mismo orden de ideas, también se ha señalado a menudo la conveniencia de incorporar capitales privados a la empresa pública, como forma de incentivar tanto la eficiencia como el control de gestión de la misma.

Sin embargo, debemos señalar que existen limitaciones respecto de tal posibilidad, dado que a través del presente trabajo hemos sostenido la necesidad de la actuación de la empresa pública sólo cuando existieren factores que descalifican a la rentabilidad a obtener como el motivo fundamental de su presencia en determinados sectores de la actividad económica.

Bajo tales circunstancias, el capital privado se vería incentivado a participar en la empresa pública únicamente en los casos en que se le aseguren privilegios o ventajas comparativas, tales como el reconocimiento de una tasa mínima de rentabilidad.

En lo que respecta a los mencionados factores que justifican la actuación de la empresa pública, -fundamentalmente la presencia de bienes públicos o de externalidades-, resulta necesario destacar que su evaluación y análisis debe estar necesariamente a cargo de una o varias áreas responsables del gobierno.

Sin embargo, muchas veces no se otorga la debida importancia a tales factores, esenciales en cuanto a la razón de ser de la empresa pública, o, en el peor de los casos, se los ignora, con lo cual cobraría validez la crítica precedentemente señalada respecto del apartamiento de la misma de los objetivos trazados por el ministerio responsable, simplemente porque éste no lo hace o lo hace de manera confusa.

En relación con este tema, hemos ya destacado la relativa facilidad con la que las firmas privadas internalizan externalidades a través de los mecanismos del mercado, en contraste con las dificultades que, para lograrlo, enfrentan las diversas áreas del gobierno, o aún más diversas unidades de decisión dentro de la estructura jerárquica de una sola de ellas.

Asimismo, esta tarea de coordinación entre las distintas áreas de gobierno puede lograr un mejor aprovechamiento de los recursos económicos ante la existencia de actividades complementarias o la satisfacción en mayor grado de los intereses del usuario.

Así por ejemplo, en lo que respecta al transporte, la coordinación de horarios de los distintos medios alternativos, tarea que podría estar por ejemplo a cargo del ministerio del ramo, además de contemplar adecuadamente la comodidad del público, respondería apropiadamente al principio de que la competencia, en esta actividad, puede resultar, bajo ciertas circunstancias, inapropiada desde el punto de vista económico.

Para proseguir con el caso del transporte, podemos citar varios ejemplos en los cuales se logra una mejor satisfacción de los intereses del usuario, un mayor aprovechamiento de los recursos económicos o la generación de externalidades.

En el aeropuerto de Detroit, aquellos pasajeros que prosiguen viaje a más de una docena de ciudades vecinas pueden dirigirse a una pequeña oficina situada en el mismo aeropuerto, donde un empleado

agrupa aquéllos según el destino solicitado, de forma de llenar los automóviles de alquiler utilizados para realizar el transporte, de lo cual resulta un precio más que razonable para el viajero.

Sistemas parecidos se aplican entre la ciudad de Valladolid en la Península de Yucatán, México, y Cancún, o entre Arica y Tacna, en el límite de las Repúblicas de Chile y Perú, y en muchas ciudades para recorridos dentro del perímetro urbano.

La utilización del sistema en áreas urbanas, por lo menos para recorridos extensos, permitiría el acceso a la utilización de automóviles de alquiler a franjas más extensas de población, con un correlativo incremento del bienestar, optimizaría su uso, y reduciría quizás la contaminación y el congestionamiento, una forma de generar externalidades.

En muchos países, el gobierno aprovecha también el grado de complementación que ofrece el transporte respecto de otras actividades estatales.

Así por ejemplo, en muchos países europeos se combina el transporte escolar en zonas rurales con la distribución de correspondencia, o esta última, en zonas urbanas, con la utilización de las instalaciones de la red subterránea de transportes.

Por consiguiente, llama la atención que precisamente en áreas en las que podrían mejorarse las alternativas ofrecidas al usuario o emplearse más adecuadamente los recursos económicos, se pierden dichas oportunidades en razón de regulaciones legales inadecuadas o de la desidia de los sectores responsables del gobierno en tomar en cuenta todos los aspectos aludidos.

Debemos ahora efectuar una aclaración adicional respecto de la frecuente referencia que hemos efectuado a los deberes de la empresa pública hacia el usuario.

Cabe recordar al respecto que, en razón de los factores que hacen necesaria su presencia en determinadas áreas, resulta probable que aquélla lleve a cabo sus actividades en condiciones monopólicas o cuasimonopólicas, circunstancia que puede llevarla a empeorar la calidad de los bienes producidos, al no temer la irrupción de competidores al mercado o la interferencia de los poderes públicos.

En algunos países se ha contemplado esta cuestión mediante el dictado de normas legales o estatutarias o la creación de entes de supervisión, que gozan de autonomía y de la facultad de imponer ciertas restricciones a las medidas que pueden adoptar las áreas de decisión de la empresa pública.

Así por ejemplo, en Gran Bretaña han funcionado comités que responden a tales características en materia de transporte ferroviario y respecto del servicio de correos.

Por lo general se ha tratado que las aludidas restricciones no tiendan a sustituir el proceso interno de adopción de decisiones de la empresa, en cuyo caso se impondrían trabas burocráticas al normal desenvolvimiento de la misma.

Por esta razón, tales restricciones guardan en general paralelismo con las que surgirían de un mercado competitivo respecto de la calidad del bien, o de aspectos referidos a puntualidad, corrección y eficiencia, pero en lo fundamental tienden a impedir los abusos en detrimento de los intereses del usuario.

Por lo general, los mencionados organismos tienen asimismo la función de relevar las posibles externalidades que puede generar el desarrollo de las actividades de la empresa pública, y se hallan obligados a transmitir la información al área responsable de gobierno.

Cabe destacar que Wiseman atribuye una eficacia relativa al funcionamiento de estos organismos, dado que resulta inevitable que tiendan a justificar costos excesivos en la empresa pública o que muestren debilidad en su actuación. Destaca dicho autor que, en otros casos, dichas entidades han sido acusadas de inducir a la empresa pública a adoptar prácticas de discriminación monopólica, en vez de contemplar los intereses públicos(89)

No obstante, estas objeciones no parecen ser de tal envergadura como para descalificar la actuación de dichos entes de contralor en determinados casos en que sea necesario proteger los intereses del usuario.

Por lo menos en nuestro país, la experiencia inédita de poner en práctica el funcionamiento de tales organismos, dotados de facultades para imprimir agilidad a sus procedimientos y para adoptar las medidas

correctivas necesarias, no carecería de atractivo. Por otra parte, la amplia difusión de estas últimas contribuiría a afianzar la credibilidad y confiabilidad de estos órganos de contralor.

Cabe recordar que en los países escandinavos, algunas de las mencionadas funciones son desempeñadas por la figura del defensor del pueblo, cuyas facultades llegan a la posibilidad de apercibir privada o públicamente a los funcionarios responsables de la adopción de medidas incorrectas o abusivas.

Sin embargo, debe observarse que los órganos de contralor a los que hicimos referencia, limitan en general su actuación a la supervisión de las políticas generales seguidas por la empresa pública, en especial relación con los intereses de los usuarios. (por ej.: supresión del servicio de comedor en los trenes), y no al análisis de casos particulares.

Por otra parte, cabe en esta materia la posibilidad de aprovechar la experiencia de otros países en el funcionamiento de estos organismos, lo cual, unido a la delimitación precisa de sus deberes y facultades, ayudaría a corregir los factores que provocaron las críticas a las que hemos hecho referencia.

No obstante, debe señalarse la probable observación que pueda hacerse respecto de la proliferación de organismos burocráticos, bajo el argumento que ésta se evitaría si se llevara a cabo la privatización de las empresas públicas.

Dicha observación merece algunas acotaciones. En primer lugar, que la delimitación que hemos hecho de los relativamente pocos campos de actuación de la empresa pública, haría necesario el funcionamiento de tales organismos en contados casos.

En segundo lugar, debe señalarse que en numerosos países, la posibilidad de abusos por parte de monopolios debidos a fallas del mercado, motiva también el dictado de normas regulatorias y la posible intervención de los poderes públicos en sus actividades.

Para concluir, podemos traer a colación lo señalado con perspicacia por un economista, frente a las críticas que suscita esta necesidad de mecanismos regulatorios, que así como no existen mercados perfectos; tampoco existen regulaciones perfectas.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, hemos intentado trazar un marco teórico general en el cual insertar el análisis de las políticas de privatización de las empresas públicas, las que, como hemos señalado, cobraron auge en Gran Bretaña, a partir de la instalación en el poder del Partido Conservador, y provocaron un efecto de imitación en muchos otros países.

Quizás por esta circunstancia, muchas veces el análisis objetivo de la cuestión se subsume en el discurso político, o se ve influenciado por las características del espíritu anglosajón, proclive más al estudio de casos particulares que a las especulaciones teóricas, lo cual se explica por haber sido Gran Bretaña, como dijimos, el país que emprendió las políticas de más vastos alcances en la materia.

Por otra parte, resulta difícil trazar principios de validez general en el tema que nos ocupa, dado que la cuestión de las privatizaciones no se agota simplemente con la adopción de las medidas legales destinadas a concretarlas, sino que ineludiblemente deben tomarse en cuenta las particularidades propias de cada país, de cada empresa, de cada servicio público.

A efectos de delimitar el campo de análisis y de elaborar las pautas normativas que deben guiar la gestión de la empresa pública, hemos analizado, a lo largo del presente trabajo, numerosas cuestiones relacionadas directa o indirectamente con la misma.

En primer lugar, hemos tratado de restablecer la importancia que merece el tema de las externalidades, relegado a unos pocos ejemplos en el contexto de la teoría del equilibrio general.

En efecto, en el mundo contemporáneo, la preservación del medio ambiente, la superpoblación, el desempleo, el desequilibrio regional constituyen problemas cuya solución no puede quedar librada al juego armónico de las fuerzas del mercado, a pesar de lo cual muchos economistas insisten en que las mismas lograrán que coincidan los intereses individuales con los sociales.

En segundo lugar, en estrecha relación con este aspecto, aludimos a la provisión de bienes públicos a través de la actividad de la empresa estatal, causa muchas veces de la escasa o nula rentabilidad que las mismas arrojan, y señalamos los errores conceptuales a que puede conducir la pretensión de financiar su provisión exclusivamente a través del sistema de precios, mediante el funcionamiento pleno del principio de exclusión y de la adecuada definición de los derechos de propiedad.

En tercer lugar, analizamos las condiciones que provocan subadiciones en la función de costos, que constituye una razón necesaria y suficiente para la existencia de un monopolio natural, y las consecuencias implícitas en la pretensión de introducir la solución competitiva en algunos casos en que las mismas se verifiquen, lo cual podría conducir a una sobreasignación de recursos económicos.

En cuarto lugar, y en relación con este aspecto, señalamos que en los casos en que la existencia de un monopolio natural se verificara conjuntamente con la presencia de externalidades o de bienes públicos, aparecería como racional la financiación de los costos fijos a través de recursos tributarios de carácter general, de forma de equiparar el precio al costo marginal, una forma de aumentar el bienestar y la eficiencia.

En quinto lugar, hemos destacado que la solución competitiva, en aquellos casos en que existen procesos complementarios, como en el transporte, no necesariamente implica ampliar o mejorar las opciones de las que dispone el consumidor.

En sexto lugar, hemos tratado de señalar las causas que confieren racionalidad a los subsidios, en general, y a las intercompensaciones (cross-subsidies) en particular, sobre todo, en el caso de estos últimos, cuando existen procesos complementarios o interrelacionados.

En séptimo lugar, hemos señalado los errores conceptuales a los que puede llevar la fragmentación analítica, cuando existen tales procesos complementarios o indivisibilidades, que lleva a considerar como firmas independientes a subsistemas que forman parte de sistemas.

En octavo lugar, hemos aludido a las consecuencias de evaluar las inversiones a realizar en la empresa pública a través de métodos tradicionales que exigen la definición de una tasa de interés de relativa significación frente a la incertidumbre y el riesgo característicos del mundo actual.

En particular, nos hemos referido a las consecuencias emergentes de una planificación negligente de las mismas, sobre todo cuando tales consecuencias se extenderán prácticamente a toda la economía, y a la posibilidad de evaluar su necesidad mediante el empleo de métodos alternativos.

En noveno lugar, en relación con el tema precedentemente expuesto y en materia de fijación de precios, hemos destacado que la equiparación de los mismos con el costo marginal a largo plazo, pierde significación en firmas fuertemente endeudadas en un contexto de riesgo e incertidumbre.

En décimo lugar, hemos señalado la conveniencia de planificar adecuadamente las inversiones a efectuar por las empresas públicas, de forma de evitar capacidades ociosas en la economía y de generar economías externas monetarias.

Finalmente, hemos tratado de desentrañar el significado y consistencia de diversas críticas que se esgrimen frecuentemente en contra de la empresa pública, fundamentalmente aquéllas referidas al ejercicio de opciones por parte del consumidor.

En general, hemos señalado el carácter ambiguo de algunas de ellas y la posibilidad de superarlas, en función de que la solución de los problemas a los que las mismas se refieren no presenta dificultades insalvables.

Asimismo, hemos destacado la posibilidad de adopción de algunas medidas tendientes a mejorar la eficiencia de la empresa pública o a la protección más adecuada de los intereses del usuario.

Efectuada esta breve síntesis de los principales temas abordados en el presente trabajo, debemos señalar los factores que justifican la presencia de la empresa pública, en determinados sectores de la actividad económica, o por el contrario, que fundamentarían su transferencia al sector privado.

En general, podemos afirmar que en aquellos sectores en que funciona adecuadamente el sistema de precios en mercados competitivos, y en ausencia de bienes públicos o de externalidades, no se justifica la actividad de la empresa pública en los mismos.

En efecto, dicho sistema de precios brindará la información adecuada para asignar los recursos productivos y las firmas participarán en el mercado atraídas por una determinada tasa de rentabilidad, cuya obtención, como fin en sí misma, resulta extraña a las funciones del Estado.

Por el contrario, hicimos referencia a determinados casos en los que el sistema de precios no opera de manera completa a los efectos de tal asignación, por lo que deben utilizarse otros criterios alternativos para hacerlo, como por ejemplo sucede cuando existen externalidades o debe proveerse una cierta cantidad de bienes públicos a efectos de satisfacer determinadas necesidades colectivas.

Señalamos además que, en los casos en que se verifique la existencia de un monopolio natural la equiparación del precio con el costo medio o el marginal, a efectos de aumentar el bienestar, exigirá cierta actividad regulatoria, caso en el que resulta obvio que el sistema de precios no funciona adecuadamente.

Las condiciones mencionadas precedentemente que requieren inevitablemente la acción del gobierno, sea a través de su intervención directa o por medio, como señalamos, de alguna política regulatoria, conforman en general las razones que justifican la presencia de la empresa pública en determinado campo de la actividad económica.

A efectos de proseguir con el análisis, cabe destacar que, en el contexto de este marco normativo, en el que, por las razones expuestas, existirá una cierta regulación de los precios, y éstos no responderán al juego de las fuerzas de mercado, pierde obviamente sentido adoptar el criterio de rentabilidad a efectos de decidir la intervención de la empresa pública en determinados sectores de actividad.

En este aspecto, el argumento que se esgrime frecuentemente para justificar el traspaso de las empresas públicas al sector privado, -cuando se verifican las circunstancias a que hicimos referencia-, en cuanto a que por esa causa revertirán su tendencia a ser crónicamente irrentables, puede ser calificado de simplista, por no decir amateur.

Por consiguiente, en aquellos casos en que funcionan adecuadamente las reglas de mercado, se abre un amplio espectro de posibilidades para concretar las políticas de privatizaciones.

De esta forma, en nuestro país, dicho proceso puede por ejemplo abarcar sectores de la actividad bancaria, seguros, petroquímica y de los medios de comunicación social, caso este último en que el Estado debería ejercer sin embargo cierta actividad regulatoria de forma de preservar la calidad de los programas.

En muchos casos, las privatizaciones pueden depender también de la adecuada definición que se haga de los límites de la actividad, lo cual puede facilitar la transferencia de parte de esta última al sector privado.

Frente a las pautas generales que hemos trazado en esta materia, sin referirnos a casos específicos de aplicación, debemos destacar la prudencia con que el tema debe encararse, sobre todo en lo que hace a la evaluación cuidadosa de las particularidades propias de cada empresa, de cada país, de cada contexto social, de forma de no aplicar, como tantas veces se ha hecho, conclusiones o experiencias válidas para países que cuentan con economías desarrolladas, mercados amplios, abundancia de capitales y equilibrio regional, a países en vías de desarrollo, en los que la empresa pública debe muchas veces suplantar al capital privado para impulsar al mismo.

La aplicación de iguales principios a realidades distintas, conduce muchas veces a conclusiones erróneas y daños irreparables.

Es por ello que la alusión al desmantelamiento del Estado, que como bandera levantan en Europa los partidarios de las privatizaciones, suena a efectista y superficial.

Por el contrario, si como economistas queremos trasuntar una voluntad creadora destinada a un mejor aprovechamiento de bienes escasos para la satisfacción de necesidades siempre crecientes, ello exige el ejercicio de una imaginación analítica y permanentemente creadora, con mayor énfasis en lo que respecta a la gestión de la empresa pública.

Esperamos haberlo demostrado en el curso del presente trabajo.

REFERENCIAS

REFERENCIAS

- 1) BLANKART, Charles, "Market and non-market alternatives in the supply of public goods: General Issues". en Public Expenditure and Government Growth. Francesco Forte & Alan Peacock-Bavil Blackwell 1985
- 2) MADSEN PIRIE, Duncan Adam Smith Institute, "La privatisation en théorie et en pratique", Institut La Boétie, París, 1986
- 3) PAZ, Octavio, "El ogro filantrópico". Editorial Seix Barral-Biblioteca Breve, Barcelona 1981, págs. 85-86
- 4) NISKANEN W.A., "Bureaucracy an Representative Government", Nueva York, 1971.
- 5) PAZ, Octavio, op. cit., pág. 86
- 6) KAPLAN, Marcos, "El Estado en el Desarrollo e Integración de América Latina", Monte Avila Editores, Caracas, 1970.
- 7) NOVE, Alec, "Efficiency criteria for nationalised industries", George Allen & Unwin 1973
- 8) MADSEN PIRIE, Duncan, op. cit., pág. 74
- 9) CULYER, Anthony J., "The quest for Efficiency in the Public Sector: Economists versus Dr. Pangloss", 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Wayne State University Press, 1984.
- 10) MUSGRAVE, Richard, "Teoría de la Hacienda Pública", Ed. Aguilar, 1967, pág. 9
- 11) MUSGRAVE, Richard, "Social Goods" en Margolis y Guitton "Public Economics", New York, St. Martins Press, 1969, págs. 124-44.
- 12) CULYER, Anthony, op.cit., pág. 40
- 13) CULYER, Anthony, op. cit., pág. 44
- 14) AHUMADA, Guillermo, "Las finanzas y la neutralidad fiscal" en "Las finanzas del siglo XX", EUDEBA, Buenos Aires, 1964, pág. 23.
- 15) Bennett, J.T. y Johnson M.H., "Tax Reduction without Sacrifice: Private Sector Production of Public Services" en Public Finance Quarterly Nº 8, 1980, págs. 262-396. Ver también por los mismos autores "Public versus Private Provision of Collective Goods and Services: Garbage Collection Revisited" en Public Choice Nº 34, 1979, págs. 55-64.
- 16) Borchering, Thomas E. y otros, "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", en Journal of Economics, Springer-Verlag 1982, pág 145.
- 17) Hettich W., "Mixed Public and Private Financing of Education: Comment", en American Economic Review Nº 59, 1969, págs. 210-212
- 18) Alchian, A.A. "Some Economics of Property Rights" en II Político Nº 30, 1965, pág. 816.
- 19) Gray, Clive S. "Toward a Conceptual Framework for Macroeconomic Evaluation of Public Enterprise Performance in Mixed Economies" en "Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects", Fondo Monetario Internacional, 1984, pág.35 y siguientes.
- 20) Gray, Clive S., op. cit., pág. 48.
- 21) EINAUDI, Luigi, "Principios de Hacienda Pública" E.Aguilar, Madrid 1968, pág.17.
- 22) MUSGRAVE, R. y PEACOCK, "Classics in the theory of Public Finance", Nueva York-Londres, 1958.

- 23) SAMUELSON, P.A., "Pure Theory of public expenditure and taxation" en "Public Economics", St. Martin's Press, Nueva York, 1969
- 24) MISHAN, E.J., "Twenty-one popular economic fallacies", Allen Lane, 1969
- 25) ROBINSON, Joan, "Economic Heresies", Mac Millan, 1971, pág. 55
- 26) COASE, Ronald "El problema del costo social" en Microeconomía de Breit W. y Hochman H.M., Nueva Editorial Interamericana, México, 1973
- 27) COASE, R., op. cit., pág. 416
- 28) WILLIAMSON O.E. "Transaction - Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", Journal of Law and Economics, Vol. 22
- 29) COASE, R., op. cit., pág. 417
- 30) SELDON, Arthur, "Micro Economic Control of Public Supply", 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Wayne State University Press, 1984
- 31) SCITOVSKY, Tibor, "Dos conceptos de las economías externas", en Agarwala, A.N. y Singh, S.P., "La Economía del Subdesarrollo", Editorial Tecnos S.A., Madrid 1963, pág. 250
- 32) VER CULYER, Anthony J., op. cit.
- 33) SELDON, Arthur, op. cit., pág. 157
- 34) KORNAI, Janos, "Rush versus Harmonic Growth", North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1972, págs. 69-75
- 35) Wiseman, Jack, "The political Economy of Nationalised Industry" Institute of Social and Economic Research, University of York, Reprint Series: Economics Nº 270, 1978, pág. 75.
- 36) NOVE, Alec, op. cit., pág. 135
- 37) SCITOVSKY, Tibor, op. cit., pág. 248
- 38) MEADE, "Economías y deseconomías externas en una situación competitiva", The Economic Journal, Volumen 62, págs. 54-67
- 39) TREBER, Salvador, "La empresa estatal argentina", Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1968, pág. 32.
- 40) SHARKEY, William W. "The theory of natural monopoly", Cambridge University Press, New York 1982, págs. 77-78
- 41) HOTELLING, Harold, "The General Welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates", en Econometrica Vol. I, 1938, págs. 242-69
- 42) MUSGRAVE, R., "Teoría de la Hacienda pública", pág. 7.
- 43) BATOR, Francis M., "El método analítico simple de la maximización del Bienestar", Fac. de Ciencias Económicas, Bs.As., 1969
- 44) LOWRY E.D., "Justification for Regulation: The Case for Natural Monopoly" en Public Utilities Fortnightly, Nov. 8, 1973.
- 45) SHARKEY W.W., op. cit. pág. 13-20

- 46) FARRER, T.H., "The State in its relation to trade", Macmillan, London, 1902
- 47) ELY, R.T., "Outlines of Economics", Macmillan, Nueva York, 1937
- 48) BONBRIGHT, J.O., "Principles of Public Utility Rates", Columbia University Press, New York, 1961.
- 49) KAYSEN C. y Turner D., "Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis", Harvard University Press, 1959, pág. 191.
- 50) KAHN, A.E. "The economics of regulation: Principles and Institutions", Wiley, Nueva York, 1971.
- 51) SHARKEY, William, op. cit.
- 52) SHARKEY, Silliam, op. cit., pág. 60
- 53) Ver por ej.: Demsetz, Harold, "Barriers to entry" en "The American Economic Review, Marzo 1982, págs. 47-57.
- 54) SHARKEY, W., op. cit., pág. 73.
- 55) SHARKEY, W., op. cit. pág, 80
- 56) WILLIAMSON, O.E., "Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications", Free Press, New York, 1975.
- 57) WILLIAMSON, O.E., op. cit., pág. 8
- 58) VER TREBER, Salvador, op. cit., pág. 104
- 59) DEMSETZ, H. "Why regulate utilities?" en Journal of Law and Economics., Vol. 11, págs. 55-65.
- 60) BAILEY, E.E. y Panzar, J.C. "The Contestability of Airline Markets During the Transition to Deregulation" en Law and Contemporary Problems, Vol. 44, págs. 125-46.
- 61) BAUMOL, W. J., Panzar J.C. y Willing R.DL, "Contestable Markets and the Theory of Industry Structure", Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- 62) ARTLE R. y AVEROUS, C. "The Telephone System as a Public Good: Static and Dynamic Aspects", en Bell Journal of Economics, 1973, Vol. 4, págs, 89-100.
- 63) GUADAGNI, Alieto, Bases para la tarificación del Suministro de Electricidad, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, Noviembre 1965, pág. 23.
- 64) HARRIS, R.G., "Economics of Traffic Density in the Rail Freight Industry", en Bell Journal of Economics. Vol. 8, págs. 556-64
- 65) SPADY, R.H., "Econometric Estimation for the Regulated Transportation Industries", Nueva York, Garland, 1979'
- 66) First Report from the Select Committee on Nationalised Industries", Vol. II (H.M.S.O., 1968) pág. 619.
- 67) SHARKEY, W., op. cit., pág. 147
- 68) LOEB M. y MAGAT W.A. "A Decentralized Method for Utility Regulation", Journal of Law and Economics 1979, Vol, 22, págs. 399-404.

- 69) Floyd, Robert H., "Some Topical Issues Concerning Public Enterprises", en "Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects", Fondo Monetario Internacional, 1984, pág. 19.
- 70) Floyd, Robert H., op. cit., págs. 16 y 18.
- 71) Floyd, Robert H., op. cit., págs. 16 y 17.
- 72) Hotelling, Harold, op. cit.
- 73) RUGGLES, Nancy "Fijación del precio según el coste marginal" en Empresa Pública, Textos Escogidos por R. Turvey, Ed. Tecnos S.A., Madrid 1972, pág. 40.
- 74) SHEPHERD, William C. "La Intercompensación en la industria del carbón" en Empresa Pública - Textos Escogidos por R. Turvey, ed. Tecnos S.A., Madrid 1972, pág. 310.
- 75) SHEPHERD, William C., op. cit., pág. 289
- 76) NOVE, Alec. op. cit., pág. 77
- 77) HENDERSON P.D. "Notes on public investment criteria in the United Kingdom" en Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics", Vol. 27, 1965, Reproducido en Empresa Pública - Textos Escogidos por R. Turvey, Ed. Tecnos Madrid 1972, págs. 80 y sgtes.
- 78) KOOPMANS, Tjalling, "Three Essays on the State of Economic Science", Mc Graw Hill, 1957, pág. 147.
- 79) MARGLIN, Stephen A., en Quarterly Journal of Economics, Febrero 1963
- 80) NOVE, Alec., op. cit., pág. 106
- 81) RICHARDSON G.B., "Information and Investment", O.U.P., Londres, 1961
- 82) WISEMAN, Jack, "The political Economy of Nationalised Industry" Institute of Social and Economic Research, University of York, Reprint Series: Economics Nº 270, 1978.
- 83) NOVE, Alec, op. cit., pág. 128
- 84) WISEMAN, Jack, op. cit., pág. 76
- 85) SELDON, Arthur, op. cit., pág. 160
- 86) WISEMAN, Jack op. cit., pág. 84
- 87) WISEMAN, Jack, op. cit., pág. 84
- 88) WISEMAN, Jack, op. cit., pág. 84
- 89) WISEMAN, Jack, op. cit., pág. 85 y también NOVE, Alec, op. cit. pág. 123.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- AHUMADA, Guillermo, "Las finanzas y la neutralidad fiscal" en "Las finanzas del siglo XX", EUDEBA, Buenos Aires, 1964.
- ALCHIAN, A.A., "Some Economics of Property Rights" en *Il Politico* N° 30, 1965, pág. 816.
- ALCHIAN, A.A. y Kessel, R.A., "Competition, Monopoly and the pursuit of Money" en *National Bureau of Economic Research*, Princeton, 1962, págs. 157-183.
- ARTLE, R y Averous, C. "The Telephone System as a Public Good: Static and Dynamic Aspects", en *Bell Journal of Economics*, 1973, Vol. 4 págs. 89-100
- BATOR, Francis M., "El método analítico simple de la maximización del Bienestar", *Fac. de Ciencias Económicas*, Bs.As., 1969.
- BAUMOL W.J., "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", en *the American Economic Review*, Marzo 1982.
- BAUMOL, W.J., Panzar J.C. y Willing R.D. "Contestable Markets and the Theory of Industry Structure", *Harcourt Brace Jovanovich*, Nueva York
- BENNETT, J.T. y JOHNSON M.H., "Public versus Private Provision of Collective Goods and Services: Garbage Collection Revisited" en *Public Choice* N° 34, 1979, págs. 55-64.
- BENNETT, J.T. y Johnson M.H. "Tax Reduction without Sacrifice: Private Sector Production of Public Services" en *Public Finance Quarterly* N° 8, 1980, págs. 262-396.
- BLANKART, Charles, "Bureaucratic Problems in Public Choice: Why do Public Goods still Remain Public?" en *Public Finance and Public Choice*, Ed. K.W. Roskamp, Paris, 1980.
- BLANKART, Charles: "Market and non- market alternatives in the supply of public goods: General Issues". en *Public Expenditure and Government Growth*. Francesco Forte & Alan Peacock-Bavil Blackwell Ltd. 1985.
- BONBRIGHT, J.C., "Principles of Public Utility Rates" *Columbia University Press*, New York, 1961.
- BORCHERDING, T.E.: "Towards a Positive Theory of Public Sector Supply" en *Public Enterprise in Canada*, Toronto, 1982.
- BORCHERDING, Thomas E. y otros, "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", en *Journal of Economics*, Springer-Verlag 1982, pág. 145.
- CAVES D.W. y CHRISTENSEN L.R., "The Relative Efficiency of Public and Private firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", *Journal of Political Economy* 88, págs. 958-976.
- COASE, Ronald "El problema del costo social" en *Microeconomía de Brei W. y Hochman H.M.*, Nueva Editorial Interamericana, México, 1973.
- CULYER, Anthony J. "The quest for Efficiency in the Public Sector: Economists versus Dr. Pangloss" *38th Congress of the International Institute of Public Finance*, Wayne State University Press, 1984.
- CURWEN, Peter J. "Public Enterprise: a Modern Approach", *Wheatsheaf*, 1986.
- DEMSETZ, H., "Why regulate utilities?" en *Journal of Law and Economics*, Vol 11, 1968, págs. 55-65.

DEMSETZ, H, "Barriers to Entry" en the American Economic Review, Marzo 1982

ECKERT, R.D., "On the incentives of Regulators: the case of taxicabs," "Public Choice 14, págs. 83-100

EINAUDI , Luigi: "Principios de Hacienda Pública", Ed Aguilar, Madrid 1968

ELY, R.T., "Outlines of Economics", Macmillan, Nueva York, 1937

GRAY, Clive S. "Toward a Conceptual Framework for Macroeconomic Evaluation of Public Enterprise Performance in Mixed Economies" en "Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects", Fondo Monetario Internacional, 1984.

GUADAGNI, Alieto, "Bases para la Tarificación del Suministro de Electricidad", Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, Noviembre 1965.

FLOYD, Robert H. "Some Topical Issues Concerning Public Enterprises", en "Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects", Fondo Monetario Internacional, 1984.

HARRIS, R.G. "Economics of Traffic Density in the Rail Freight Industry", en Bell Journal of Economics, Vol. 8, págs. 556-64

HENDERSON P.D. "Notes on public investment criteria in the United Kingdom" en Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics", Vol. 27, 1965. Reproducido en Empresa Pública - Textos Escogidos por R. Turvey, Ed. Tecnos, Madrid 1972, págs. 80 y sgtes.

HETTICH W., "Mixed Public and Private Financing of Education: Comment", en American Economic Review Nº 59, 1969, págs. 210-212

HOTELLING, Harold "The General Welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates", en Econometrica Vol. I, 1938, págs. 242-69

JARROW G., "Privatisation in Theory and Practice", Economic Policy, Abril 1986

KAHN, A.E. "The economics of regulation: Principles and Institutions", Wiley, Nueva York, 1971.

KAPLAN, Marcos, "El Estado en el Desarrollo e Integración de América Latina", Monte Avila Editores, Caracas 1970.

KAY J.A. y THOMPSON D.J. "Privatisation; a Policy in Search of a Rationale", Economic Journal, Marzo 1986

Kaysen C. y Turner D., "Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis", Harvard University Press 1959,

Kornai, Janos "Rush versus Harmonic Growth", North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1972.

Loeb M. y Magat W.A. "A Decentralized Method for Utility Regulation", Journal of Law and Economics, 1979, Vol. 22, págs. 399-404

Lowry "E.D., "Justification for Regulation: The Case for Natural Monopoly", en Public Utilities Fortnightly, Nov. 8, 1973.

MADSEN PIRIE, Duncan, Adam Smith Institute, "La privatisation en Théorie et en pratique", Institut La Boétie, París 1986.

Millward, R. "Comparative Performance of Public and Private Ownership", en The Mixed Economy, Macmillan, 1982.

MILLWARD y PARKER, "Public and Private Enterprise: Comparative Behaviour and Relative Efficiency" en Public Sector Economics, Longman, 1983.

MICHAM, E. J. "Twenty-one popular economic fallacies" Allen Lane, 1969

- NISKANEN W.A. "Bureaucracy an Representative Government", Nueva York 1971
- NOVE, Alec, "Efficiency criteria for nationalised industries" George Allen & Unwin, 1973
- PAZ, Octavio, "El ogro filantrópico", Editorial Seis Barral-Biblioteca Breve, Barcelona 1981.
- PRYKE, R., "Comparative Performance of Public and Private Companies, Fiscal Studies, 1982
- REES, R. "Public Enterprise Economics", Wiedenfeld and Nicholson, 1984.
- ROBINSON, Joan, "Economic Heresies", Mac Millan 1971
- RUGGLES, Nancy, "Fijación del precio según el coste marginal" en Empresa Pública, Textos Escogidos por R. Turvey, Ed. Tecnos S.A. Madrid 1972, pág. 40
- SCITOVSKY, Tibor, "Dos conceptos de las economías externas", en Agarwala A.N. y Singh, S.P., "La Economía del Subdesarrollo", Editorial Tecnos S.A., Madrid 1963, pág. 250.
- SELDON, Arthur, "Micro Economic Control of Public Supply", 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Wayne State University Press, 1984.
- SHARKEY, William W. "The Theory of natural monopoly" Cambridge University Press, New York 1982.
- SHEPHERD, William C. "La intercompensación en la industria del carbón" en Empresa Pública - Textos Escogidos por R. Turvey Ed. Tecnos S.A., Madrid 1971, pág. 310.
- SPADY, R.H. "Econometric Estimation for the Regulated Transportation Industries", Nueva York, Garland, 1979
- TREBER, Salvador "La empresa estatal argentina", Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1968.
- WILLIAMSON, O.E. "Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications", Free Press, New York 1975
- WILLIAMSON O.E. "Transaction - Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", Journal of Law an Economics" Vol. 22.
- WISEMAN, Jack "The political Economy of Nationalised Industry" Institute of Social an Economic Research, University of York, Reprint Series: Economics Nº 270. 1978.