

CAPÍTULO III

INTERVENCIÓN PÚBLICA Y PRIVATIZACIÓN: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Que el municipio sea el responsable de la provisión de un determinado servicio no implica necesariamente que éste deba ser producido directamente por la propia administración pública. En muchas ocasiones no es posible que el servicio se produzca en régimen de competencia. Sin embargo, esto no implica que no se pueda proveer de forma eficiente. El concepto de *competencia por el sector* en contraposición a la *competencia dentro del sector* fue formulado hace ya mucho tiempo en la economía por Edwin CHADWICK en 1859. CHADWICK (1859) sostenía que la competencia normal genera ineficiencias en algunos servicios públicos con costes medios decrecientes, como la distribución de agua. Por ello, convenía conceder el derecho a explotar en exclusiva el servicio a una sola empresa mediante, por ejemplo, una subasta (DNES, 1994).

En este capítulo se despliega el marco teórico de la privatización local. Se parte del marco general del análisis de la intervención pública en la economía según las visiones —contrapuestas— del interés público y del interés privado. Después se revisan los elementos aportados por la teoría de la organización industrial para comparar el funcionamiento de la propiedad privada y la propiedad pública en materia empresarial. A continuación se exponen y discuten las principales aportaciones teóricas que permiten analizar directamente la privatización local: la teoría de elección pública, la teoría de los costes de transacción y la teoría de los derechos de propiedad. Por último, se plantea una aproximación pragmática a la privatización local. Esta visión pragmática recoge elementos de algunas de las teorías analizadas, y pretende eludir el exceso de

ideología al abordar la cuestión de la elección de la forma de producción de servicios públicos comerciales, que es ante todo funcional.

1. EL MARCO GENERAL: ESTADO Y MERCADO

A) Teorías del interés público: los fallos de mercado

¿Cuáles son las razones por las que una economía sin intervención pública puede funcionar deficientemente? Richard MUSGRAVE (1959) estableció la clasificación más clásica e influyente de los motivos que pueden justificar la intervención del Estado en la economía: 1) la incapacidad del mercado para garantizar niveles de producción y de empleo elevados y estables; 2) las insuficiencias del mercado por lo que respecta a la equidad en la distribución de la renta y la riqueza, considerada como un indicador de eficacia del sistema económico; y 3) la existencia de asignaciones no óptimas, por tanto ineficientes, de recursos entre bienes y servicios alternativos.

Es conveniente analizar con mayor detalle la tercera de estas razones, que está relacionada con la existencia de resultados ineficientes generados por el mercado. Según el primer teorema fundamental de la economía del bienestar, la existencia de un mercado perfecto da lugar a una asignación de equilibrio general competitivo que es económicamente eficiente. Las condiciones para que exista una asignación de este tipo son muy estrictas (competencia perfecta, información perfecta...) y hay ocasiones en que alguna o algunas de estas condiciones no se cumplen. Las circunstancias en que se incumplen las condiciones centrales del equilibrio general competitivo se denominan *fallos del mercado*. Según la tipología establecida en STIGLITZ (2000, 77 y ss), existen cinco condiciones relevantes cuya presencia impide que el mercado genere resultados eficientes¹:

1) *Los fallos de competencia*: La situación de competencia imperfecta se deriva de la existencia de rendimientos crecientes a escala, que pueden estar ocasionados por la presencia de economías de escala o de densidad por unos costes fijos importantes y/o no recuperables —costes *hundidos*— para entrar en una industria. Cuando ocurre esto, lo más eficiente es que sólo exista una empresa en la industria, y por tanto existe un monopolio natural. En ocasiones, más que de condiciones derivadas de la propia estructura de costes de la industria, la situación de competencia imperfecta también puede deberse a la posibilidad de que las

¹ STIGLITZ añade una sexta, la del desempleo y la inestabilidad económica. Hemos mencionado este fallo de mercado más arriba, pues en la sistematización de MUSGRAVE (1959) ésta ya era en sí una de las grandes categorías de justificaciones para la intervención pública.

empresas que hay en el sector establezcan acuerdos para restringir la competencia. En estas circunstancias la empresa o empresas tienen poder de fijación de precios, y esto vulnera una de las condiciones básicas para que los mercados generen resultados eficientes. En otros casos las situaciones de monopolio pueden estar originadas por la intervención pública, mediante la regulación. Por ejemplo, las patentes obtienen el derecho legal de monopolio temporal que se considera necesario para proteger la propiedad intelectual y, por tanto, estimular la innovación.

En las situaciones de monopolio natural es más eficiente que la producción la realice una sola empresa, en lugar de diferentes empresas. Un caso claro de monopolio natural es el del servicio del abastecimiento urbano de agua. Este servicio requiere grandes inversiones en redes de transporte y distribución que, una vez efectuadas, no son aprovechables para otras actividades económicas.

2) *Los bienes públicos*: Los precios son un mecanismo eficiente para asignar recursos. En general, es bueno que los individuos que se benefician del consumo o uso de un bien o un servicio paguen por éstos. Especialmente, esto es cierto cuando los bienes y servicios tienen unas características específicas: 1) que sea fácil excluir del consumo a aquellos que no paguen por el mismo, y 2) que el coste marginal de producir el bien o servicio sea relevante, por lo que el consumo de un individuo adicional compite con el consumo de otro. Estas condiciones son conocidas, respectivamente, con los conceptos de *exclusión* y *rivalidad*.

Sin embargo, la no-exclusión y la no-rivalidad son características de la provisión de algunos bienes y servicios, que se denominan bienes públicos (TIEBOUT, 1956). Los bienes públicos aparecen con bastante frecuencia en el ámbito de los servicios municipales. Por ejemplo, el alumbrado de calles: nadie puede ser excluido de su disfrute cuando camina por la calle. Además, el consumo de alumbrado público por un individuo no afecta al consumo de alumbrado de la gente que ya estaba en la calle antes de que éste la transitase. Por ello, ni es posible ni deseable proveer el alumbrado público como un negocio de tipo privado. Otras veces es técnicamente posible cobrar por el uso de un bien, y por tanto éste es excluible, pero el coste marginal de su uso es nulo o muy bajo.

En presencia de bienes públicos el sistema de precios no siempre genera una asignación eficiente de recursos. Los bienes con un coste marginal de producción nulo deben ser proveídos gratuitamente, independientemente de que sea posible o no imponerles un precio. Algunas veces el uso de un bien público puede generar un coste marginal muy pequeño, por lo que lo ideal sería imponerle un precio igual a este coste

marginal. En este caso, sin embargo, los precios pagados por el usuario no son suficientes para sufragar el coste total del servicio del bien público, y deben obtenerse ingresos de otras fuentes. Ciertamente, la mayor parte de impuestos empleados para obtener ingresos implican costes relevantes. Pero el argumento más potente para evitar la imposición de precios sobre algunos bienes está relacionado con el hecho de que los costes necesarios para cobrar por el uso (costes de transacción) son más elevados que los costes de obtener los recursos por otras vías: «*Si los costes de funcionamiento del sistema de precios son muy altos, puede ser más eficiente proveer el bien públicamente y financiarlo mediante imposición de tipo general*» (STIGLITZ, 2000, 137).

3) *Las externalidades*: En algunas ocasiones la acción de un individuo impone costes o genera beneficios sobre otros agentes económicos. Pero el individuo no soporta los costes que su acción impone sobre el resto, o no obtiene recompensa por los beneficios que su acción ha provocado. Por ello, se produce una discrepancia entre los costes (o los beneficios) privados y sociales. En tales casos estamos en presencia de externalidades, que pueden ser negativas (cuando se impone un coste externo) o positivas (cuando se genera un beneficio externo). El mercado genera un exceso de actividades con externalidades negativas y un nivel insuficiente de actividades con externalidades positivas. La eliminación incontrolada de residuos sólidos o la falta de uso de agua potable tienen efectos medioambientales y sanitarios negativos, y son ejemplos claros de externalidad negativa. Por esto, en el ámbito local es habitual considerar que la extensión de servicios como el suministro de agua y la recogida y transporte de residuos sólidos tiene efectos positivos sobre toda la comunidad, más allá de los beneficios individuales que cada miembro de la misma deriva de su consumo particular de estos servicios.

4) *Los mercados incompletos*: Los mercados son instituciones que no funcionan de forma perfecta. Su funcionamiento genera costes, como por ejemplo el dinero y tiempo empleados en realizar las transacciones, el coste de asegurar que los contratos serán respetados², etc. Son los costes de transacción. Además, en muchas ocasiones existen problemas importantes de información asimétrica: la información de las partes sobre las características básicas del funcionamiento de un mercado es muy diferente. Por otro lado, si existen posiciones de poder de mercado, la parte más poderosa puede conseguir una ventaja permanente gracias a la diferencia de información. Estos factores hacen que los mercados fun-

² La falta de seguridad en el cumplimiento de los contratos y la debilidad del funcionamiento de las instituciones que deben suministrar esa seguridad, como la justicia, ha sido y es uno de los problemas tradicionales para el desarrollo económico en algunas regiones como América Latina.

cionen deficientemente. En el ámbito local, los mercados por los contratos externos de producción de servicios son un ejemplo claro de mercado incompleto. El fallo de mercado tiene diferentes grados según las características específicas del servicio. En todo caso, obliga a incurrir en costes apreciables de administración, supervisión o renegociación.

5) *Los fallos de información*: En muchas ocasiones los mercados generan por sí mismos un nivel insuficiente de información, generándose un problema de información imperfecta. El paradigma del mercado competitivo descansa en la hipótesis de que todos los agentes tienen información perfecta sobre la actividad económica. Sin embargo, esto no siempre se produce, por lo que se justifica la actuación pública dirigida a establecer normativas de protección a los consumidores y los inversores. También existen iniciativas para difundir más información, como la meteorológica, las sesiones informativas en los ayuntamientos, el etiquetado obligatorio, la de protección civil, etc. Este tipo de información tiene características de bien público, por lo que intentar aplicar un precio a la misma puede resultar arbitrario e ineficaz.

En suma, un fallo del mercado supone el incumplimiento de alguna de las condiciones que tienen que existir para que la economía sea eficiente. Los fallos del mercado han sido un elemento de justificación de la intervención del Estado sobre los mercados de bienes y servicios. Más concretamente, han sido utilizados para justificar que el sector público haya tenido un gran protagonismo en muchas actividades productivas de servicios, a través de acción administrativa directa o de empresas públicas. La necesidad de intervenir en la economía para solucionar los fallos de mercado es el origen de las teorías del interés público. Éstas consideran que el propósito generalmente perseguido por la intervención pública es aumentar el bienestar económico y mejorar la asignación de recursos —y, por tanto, la eficiencia de la economía— en presencia de fallos del mercado como los analizados. Consideran, por tanto, que existe un regulador benevolente que es capaz de decidir en cada momento qué es conveniente para aumentar el bienestar de la sociedad.

B) Teorías del interés privado: los fallos de gobierno

Desde los años sesenta se había ido mitigando la confianza en que las consecuencias de la intervención del gobierno sobre la economía tuvieran siempre unos resultados tan positivos como los que predicen las teorías del interés público. En el contexto de la economía académica, el análisis sobre los fallos del mercado había servido de justificación para la existencia de empresas públicas y para la regulación de la actividad privada por parte del gobierno. Pero este consenso mayoritario

favorable a la intervención económica del Estado fue cada vez más discutido. Las elaboraciones de la escuela de la Elección Pública y la arremetida de la Escuela de Chicago contra la visión convencional de la intervención pública en la economía ejercieron una gran influencia en el desarrollo de la teoría económica positiva de la regulación³. Esta teoría ofrece la visión de la intervención pública al servicio de intereses privados como alternativa a la intervención justificada por el interés público.

La teoría económica de la regulación se asienta sobre el análisis económico de la política, enfoque que se basa en la aplicación de los instrumentos analíticos de la teoría económica neoclásica a los procesos políticos. Este enfoque ha perseguido la construcción de una teoría positiva de la política económica, en cuya concepción subyace la idea del sistema político como un mercado. En este mercado el resultado se determina a través de la interacción de personas que persiguen sus propios intereses individuales, entendidos en sentido amplio, en lugar de los objetivos sociales que los participantes enuncian retóricamente (FRIEDMAN y FRIEDMAN, 1979). Arthur BENTLEY (1908) puso, con su obra *The process of government*, los cimientos de la visión de la intervención pública como un proceso en el que los grupos de interés son los principales sujetos. A mediados de siglo XX las aportaciones de BENTLEY fueron rescatadas en la ciencia política, tras haber sido obviadas durante décadas. A partir del análisis económico de la democracia de Anthony DOWNS (1957) se suceden aportaciones, entre las que destacan las elaboraciones de la escuela de la Elección Pública, con las obras de BUCHANAN y TULLOCK (1962), los estudios sobre acción colectiva y grupos de presión de OLSON (1965), y los estudios sobre el ciclo político-económico de LINDBECK (1973) y NORDHAUS (1975).

Si en algún ámbito se puede destacar el progreso del intento de construcción de una teoría positiva de la política económica, éste es sin duda el de la intervención pública sobre la economía. El trabajo clásico «The economic theory of regulation», de George STIGLER (1971), toma como proposición central que, como regla general, la intervención es buscada por los intereses privados y se diseña y aplica básicamente para su propio beneficio. El trabajo de STIGLER recoge y proyecta el desencanto creciente con el enfoque tradicional, por la utilidad que éste confería a la intervención como instrumento que eliminaba cualquier ineficiencia asignativa producida por el fallo del mercado. A este trabajo siguen otros,

³ En la terminología habitual de la Escuela de Chicago, toda intervención pública es una regulación económica. Por tanto, “regulación” es aquí equivalente a intervención del gobierno. Es distinta la tradición más general: ceñir el concepto regulación a la intervención con normas legales. Esto la distingue de otras intervenciones como la fiscal, con el presupuesto, o la organizativa, con propiedad pública.

como los de POSNER (1974, 1975), que sugieren que los costes sociales del monopolio son más grandes en el sector regulado de la economía que en el sector no regulado; PELTZMAN (1976), para quien la intervención es ofrecida por el gobierno a cambio de apoyo político, que puede obtener tanto de grupos de consumidores como de productores; y BECKER (1983, 1985), que formaliza el marco de BENTLEY y extiende su análisis original, concluyendo que son los grupos de interés quienes demandan intervención pública y compiten entre sí por obtener beneficios del sistema político.

Estas aportaciones son los pilares del análisis de la regulación en el marco de una teoría de los grupos de interés: la intervención pública es, inevitablemente, “capturada” por los grupos de productores o por los grupos de consumidores, que persiguen la consecución de sus intereses privados. De esta forma, la captura del responsable de la intervención pública emerge como fallo del gobierno, en respuesta a los fallos del mercado y la intervención del gobierno. La captura del político o del burócrata público puede obedecer a diferentes razones: 1) técnicas, como la superioridad de los conocimientos técnicos del sector privado o la eventual incompetencia técnica del regulador; 2) de interés político, como obtener financiación para campañas electorales, o la realización por grupos de presión de campañas directas de apoyo electoral; y 3) de interés material, como el soborno financiero. A la visión de la intervención pública en pro del interés público se enfrenta, en adelante, la concepción del gobierno al servicio de intereses privados⁴.

Ésta es la propuesta de la teoría económica de la regulación, con su énfasis en la actuación de los grupos de interés y sus conclusiones sobre los perjuicios irremediables que la intervención pública impone a la economía. Esta visión sostiene que incluso en aquellos casos en que el mercado presente algún fallo o imperfección, la intervención del gobierno sólo logrará empeorar las cosas, pues su coste será mucho mayor que sus beneficios. Sobre todo, porque el motivo real para la intervención no es la corrección de fallos de mercados, sino la concesión de ventajas y privilegios a intereses privados que no han sido satisfechos por el mercado.

2. PROPIEDAD PÚBLICA Y PROPIEDAD PRIVADA

Hemos visto más arriba que la teoría del interés público, a partir del énfasis que pone sobre los fallos del mercado, considera que la

⁴ Es curioso constatar que el análisis marxista siempre ha visto a las instituciones de gobierno en los países capitalistas como instrumentos al servicio de intereses privados. En este sentido, el marxismo y la Escuela de Chicago coinciden en su perspectiva, de raíz extremadamente materialista.

intervención del Estado se dirige a maximizar el bienestar social y ha servido de base al activismo gubernamental. Por otra parte, la teoría del interés privado, a partir del énfasis que pone sobre los fallos del gobierno, considera que la intervención gubernamental se dirige casi inevitablemente a buscar rentas particulares y también a conseguir beneficios para los políticos. Por ello, rechaza sistemáticamente la intervención pública. Estas dos perspectivas, radicalmente enfrentadas en sus expresiones más extremas, ponen énfasis en las motivaciones de la intervención pública.

Conviene dirigir ahora la atención a otros enfoques que, desde el ámbito de la teoría de la organización industrial, ponen menos énfasis en las motivaciones del gobierno y dan más relevancia al propio proceso de ejecución de la intervención pública. Por ello, en esta perspectiva destaca el papel de los incentivos en el funcionamiento eficiente de las organizaciones y los mercados, y es clave el análisis de la relación entre incentivos y propiedad. Veamos cómo se contempla desde este enfoque el análisis de las diferencias entre propiedad pública y propiedad privada. Especialmente, la respuesta a la cuestión ¿qué importancia tiene la propiedad respecto a la eficiencia?

El concepto de relación principal-agente juega un papel central en esta formulación. El principal es quien tiene el derecho o la función de establecer los objetivos que han de obtenerse a través de una actividad determinada. El agente es quien tiene la función de organizar la actividad de forma que se alcancen los objetivos fijados por el principal. En nuestro contexto, el principal —el propietario— establece los objetivos que han de alcanzarse con el funcionamiento de la empresa. El agente —gestor— es quien organiza la gestión de la empresa. Dos preguntas surgen inmediatamente: ¿Qué objetivos tiene el propietario? ¿Coinciden con los objetivos del gestor?

A) La separación entre propiedad y administración

¿Tienen los gestores de la empresa los mismos objetivos que los propietarios? A veces no. En el caso de empresas privadas pequeñas, en donde la propiedad coincide con la gestión, la función será la misma. Pero en el caso de que haya una separación entre propiedad y gestión, circunstancia que se da por igual en las empresas privadas a partir de una cierta dimensión y en las empresas públicas, los objetivos de los gestores serán diferentes.

A medida que la propiedad se aleja de la gestión, los objetivos pueden presentar diferencias cada vez más importantes. Los objetivos particu-

lares de los gestores de la empresa pueden ir cobrando más peso en la función de objetivos generales perseguidos. Más allá de sus remuneraciones, los gestores pueden buscar, por ejemplo, más poder y prestigio personal, que no están necesariamente relacionados con la rentabilidad financiera de la empresa —en el caso de una empresa privada— o con la maximización del bienestar social —en el caso de una empresa pública—, etc.

Una vez identificada esta situación cabe preguntarse qué restricciones tienen los gestores cuando persiguen sus intereses propios. Pueden señalarse tres factores centrales como mecanismos de control sobre los gestores, para que éstos orienten su acción a conseguir los objetivos de los propietarios (VICKERS y YARROW, 1988):

- *Los mecanismos de supervisión y control a disposición de los propietarios.* En este aspecto, hay que tener presente que para poder supervisar y controlar la gestión es necesario disponer de un nivel de información suficiente para poder valorarla. Y obtener la información implica unos costes, en tiempo y dinero, que pueden ser compensados (o no) por el aumento de beneficios que se derivarían de mejoras en la gestión gracias al ejercicio efectivo de supervisión y control.

- *Las presiones del mercado de capitales.* Si la empresa está presente en los mercados de capitales con negociación secundaria, como la Bolsa, la valoración de las acciones de la empresa ofrecerá información sobre cómo percibe el mercado la actuación de los gestores. Esta información es poco costosa de obtener. Si el mercado considera que la gestión está muy por debajo de lo exigible, esto se reflejará en el precio de las acciones. Si esto ocurre, otras empresas o inversores pueden intentar absorber la empresa mediante la adquisición de acciones y mejorar la eficiencia.

- *El riesgo de quiebra de la empresa.* La posibilidad de una quiebra lleva a los acreedores a pedir cambios en la gestión. La quiebra definitiva de la empresa afecta gravemente no sólo a la posición actual de los gestores, sino también a la reputación de los gestores de la empresa.

B) La eficiencia. ¿Diferencias entre propiedad pública y propiedad privada?

En el aparatado anterior se han considerado los factores que restringen la actuación en beneficio propio de los gestores. Ahora procede analizar las diferencias o coincidencias entre propiedad privada y propiedad pública a este respecto.

a) *Respecto a los objetivos de los propietarios*

Existen dos supuestos generalmente aceptados con respecto a los objetivos del propietario: 1) en el caso de que la propiedad de una empresa sea privada, el objetivo de los propietarios será la maximización del beneficio privado; 2) en el caso de que una empresa sea pública, el objetivo de los propietarios será la maximización del beneficio social.

En el caso de los agentes, la función objetivo será una combinación entre los objetivos de los propietarios y los objetivos particulares de los gestores. Así: 1) un gestor de una empresa privada combinará la maximización del beneficio privado con el logro de sus objetivos particulares; y 2) un gestor de una empresa pública combinará la maximización del beneficio social con el logro de sus objetivos particulares.

CUADRO 3.1

RELACIÓN PRINCIPAL-AGENTE: OBJETIVOS DE PROPIETARIOS Y DE GESTORES

| | |
|---|-------------------------------------|
| Objetivos del propietario de empresa privada: | $O_{ppr} = \max \pi (q).$ |
| Objetivos del propietario de empresa pública: | $O_{ppu} = \max W [S(q), \pi (q)].$ |
| Objetivos del gestor de empresa privada: | $O_{gpr} = \max [\pi (q), p_g].$ |
| Objetivos del gestor de empresa pública: | $O_{gpu} = \max [W (q), p_g].$ |
| Ausencia de fallos de mercado: | $\pi (q) \approx W(q).$ |

El cuadro 3.1 muestra que cuando existe propiedad pública el objetivo de los propietarios tiene dos argumentos: el primero expresa la utilidad que la sociedad recibe del consumo o disposición del bien, $S(q)$. El segundo argumento expresa los beneficios financieros que la actividad genera en la sociedad, $\pi (q)$. Este argumento puede incluir aspectos relativos al excedente del consumidor, consideraciones distributivas, etc. En el caso de los gestores, a los objetivos de los propietarios se les añaden los propios del gestor (P_g).

Si los mercados son competitivos, no hay fallos de mercado relevantes y no hay grandes consideraciones distributivas en juego, hay una gran proximidad entre el objetivo del beneficio privado y el del bienestar social. A medida que toman relevancia los problemas de competencia, fallos de mercado como las externalidades, o consideraciones distributivas, entonces el objetivo del beneficio privado y el del bienestar social se distancian cada vez más, y $S(q)$ cobra mayor relevancia.

b) *Respecto a los elementos de control y supervisión de los administradores*

En el caso de empresas de pequeña dimensión, la supervisión y el control de los propietarios es más estricta con propiedad privada que con propiedad pública. En primer lugar, porque la dimensión pequeña permite una mayor proximidad entre los propietarios y los administradores en el caso de los accionistas privados que en el de los propietarios públicos, que no dejan de estar representados por un agente suyo que es el gobierno. En segundo lugar, porque si el número de accionistas privados no es demasiado grande y disperso, los beneficios que cada uno de ellos obtendrá de mejoras en el funcionamiento de la empresa será lo suficientemente significativo como para estimularlos a asumir los costes de informarse sobre la marcha de la empresa y de efectuar la supervisión sobre los gestores.

En el caso de empresas de gran dimensión la supervisión y el control de los propietarios pueden llegar a ser tan poco efectivos en el ámbito de la propiedad privada como en el de la pública. En las empresas privadas de gran dimensión la dispersión de los accionistas suele ser muy grande, y éstos tienen que ser representados por los miembros del consejo de gestión. Asimismo, los beneficios que cada accionista puede obtener de mejoras en el funcionamiento de la empresa tienden a ser demasiado poco significativos como para estimularlos a informarse sobre la marcha de la empresa y supervisar a los miembros del Consejo de Administración. Finalmente, aunque los accionistas puedan beneficiarse introduciendo mejoras en la gestión, pueden tener la tentación de actuar como “polizontes”, esperando que otros asuman los costes de supervisar. Porque, en último término, la supervisión actúa como un bien público y beneficia por igual a todos los accionistas. En conclusión, a medida que aumenta la dimensión de la empresa, la reducción de la rentabilidad de la supervisión diluye las diferencias entre propiedad pública y propiedad privada⁵.

⁵ Para ilustrar la complejidad de esta idea se puede considerar la relación entre principal y agente en la propiedad pública y en la privada. En el caso de la propiedad pública, el principal es el conjunto de ciudadanos, que son los propietarios de la empresa. El responsable político al nivel de gobierno es el agente. A su vez, si la empresa es dirigida por una persona nombrada específicamente por el gobierno, eso introduce una relación principal-agente de segundo orden, en la que el principal es aquí el responsable gubernamental y el agente es el gestor efectivo. Este esquema no es demasiado diferente del existente en empresas privadas muy grandes y con mucha dispersión accionarial: los propietarios son los accionistas (nivel equivalente al del conjunto de ciudadanos en la empresa pública). Los accionistas eligen un Consejo de Administración de la empresa (nivel equivalente al del gobierno) que, a su vez, nombra gestores específicos (nivel equivalente al del gestor específico de la empresa pública) para la conducción de las actividades cotidianas de la empresa.

c) *Respecto a las presiones del mercado de capitales*

Tradicionalmente, las empresas privadas han sido mucho más proclives a estar presentes en los mercados de capitales que las empresas públicas. Por tanto, éstas han sentido mucho menos la presión de los mercados de capitales. No obstante, en las últimas décadas muchas empresas públicas han entrado en el mercado de capitales por excelencia, que es la Bolsa. Lo han hecho por motivos muy diversos: la obtención de capital privado para financiar inversiones, la pretensión de los gobiernos de obtener recursos líquidos a cambio de vender una parte de su patrimonio, etc. La creciente presencia de empresas públicas en la Bolsa aumenta su disciplina en la medida en que el precio de las acciones ofrece información sobre la valoración de la gestión. Por otro lado, merece la pena recordar que en el ámbito de las empresas públicas de gestión de servicios locales la presencia en los mercados de capitales es muy poco frecuente.

d) *Respecto a las posibilidades de quiebra*

Las empresas privadas están totalmente sometidas, *a priori*, al riesgo de quiebra. En cambio, las empresas públicas están sujetas a una restricción presupuestaria más débil. No es imposible que una empresa pública con pérdidas permanentes y crecientes sea cerrada en algún momento. Pero esto suele pasar después de procesos largos y costosos desde el punto de vista financiero, como son las reconversiones industriales⁶.

Hasta ahora se ha presentado un catálogo de criterios para comparar las diferencias entre los objetivos de los propietarios y las conductas de los gestores según las empresas sean públicas o privadas, y hemos estudiado cómo estas diferencias pueden afectar a los estímulos a la eficiencia productiva (para minimizar costes)⁷. Sin embargo, también nos importa, y mucho, la eficiencia asignativa (capacidad para maximizar el bienestar social). Ésta es una característica de los mercados, e implica que el mercado sea capaz de satisfacer las necesidades de los consumidores a precios que reflejen los costes de producción de los bienes o servicios.

⁶ En el caso de las grandes empresas privadas prestadoras de servicios considerados como esenciales —distribución de electricidad, gas, etc.— las posibilidades de quiebra son muy reducidas. Otras veces, el poder público puede relajar la disciplina presupuestaria de las empresas privadas mediante subsidios o protecciones. En último término, los costes de las quiebras de las empresas privadas muchas veces son importantes en términos de recursos públicos. Las crisis del sistema financiero son un ejemplo general de esto.

⁷ Existe otra forma de analizar la relación entre costes y producción, expresada por el concepto *eficacia*: maximizar la producción para un nivel dado de costes. En este sentido, el análisis de la privatización ha sido dominado por la noción de ahorro de costes y, por tanto, por el empleo del concepto *eficiencia*.

Esta cuestión es muy importante. Además de las presiones disciplinadoras que puede introducir la supervisión y el control de los propietarios, el mercado de capitales o el riesgo de quiebra, los gestores están sometidos a una disciplina muy fuerte si los consumidores pueden elegir entre una u otra empresa para satisfacer sus demandas. Así pues, la disciplina del mercado de productos, que es posible gracias a la competencia, es una restricción muy fuerte para los gestores. La competencia es la clave central para promover la eficiencia productiva y asignativa. Mucho más que la propiedad por sí sola. En sustancia, la competencia es lo que permite que las virtudes de la propiedad privada se manifiesten con todo su vigor.

3. ENFOQUES TEÓRICOS DE RELEVANCIA PARA LA PRIVATIZACIÓN

En la sección anterior se ha observado que conceptos como incentivos, competencia y propiedad son centrales en la discusión sobre eficiencia. Precisamente por este motivo, tales conceptos ocupan un lugar destacado en los enfoques teóricos más relacionados con la privatización, que se revisan a continuación.

A) La elección pública

La teoría de la elección pública (*Public Choice*) está enmarcada en la teoría más general del interés privado y de los fallos del gobierno, revisada más arriba. Más específicamente, la elección pública se edifica sobre la visión de la política y la burocracia construida a partir de las obras de DOWNS (1957), BUCHANAN y TULLOCK (1962), STIGLER (1965), OLSON (1965) o NISKANEN (1971), entre otros.

La teoría de la elección pública se basa en una visión muy particular de los protagonistas de la acción de gobierno: los políticos y los burócratas. Considera que éstos se comportan como el típico individuo neoclásico que sólo se preocupa de su utilidad y de su interés, y prescinde de cualquier consideración que no sirva a sus propios intereses particulares. En consecuencia, si la producción de servicios públicos es monopolizada por políticos y burócratas el resultado será una sobreoferta de servicios públicos e ineficiencia, porque éstos intentarán gestionar dichos servicios para extraer rentas materiales y poder político.

La elección pública es una teoría del fallo de no-mercado (LOWERY, 1998). Las hipótesis centrales planteadas desde este enfoque son tres (BOYNE, 1998c): 1) la contratación externa está asociada con costes

menores en aquellos servicios que son producidos por una organización externa; 2) la contratación competitiva se asocia con una mejora de la eficiencia técnica de la producción de servicios; y 3) una parte sustancial de toda ganancia de eficiencia será empleada por el gobierno para aumentar el gasto público en otras áreas de servicios.

La solución planteada desde la teoría de la elección pública es la de reemplazar el monopolio con la competencia en los mercados de servicios públicos, en la creencia de que la competencia (mucho más que el simple cambio de propiedad) permitirá que la oferta del servicio público no sea excesiva y los costes sean menores. Pero el aumento de la eficiencia productiva no garantiza que mejore la eficiencia asignativa. La reducción de costes de producción puede no trasladarse a los usuarios o contribuyentes, por ejemplo, porque el gobierno decida gastar en otras actividades el dinero ahorrado, en lugar de repercutir el ahorro en un menor coste para el usuario o contribuyente.

Las predicciones de la teoría de la elección pública son refutadas de forma persistente por la evidencia empírica (BOYNE, 1998c). Es amplio el consenso en la literatura sobre el hecho de que en muchos servicios locales la producción mediante monopolio (sea público o privado) es más eficiente que la competencia por el servicio. Los trabajos empíricos hallan evidencia de mayor coste asociado a la provisión privada del servicio, que da lugar a la producción en competencia por diferentes empresas privadas. La provisión municipal (que puede tomar forma productiva de monopolio público o de monopolio privado) está asociada a menores costes [i.e. DUBIN y NAVARRO (1988), OECD (2000a)]. Sin embargo, los proponentes de la elección pública tienen un compromiso muy intenso con sus creencias y no han sido influidos por la evidencia empírica.

El punto más débil de este enfoque es su visión extremadamente antigua, simple e ingenua del proceso político, así como de las motivaciones de políticos y burócratas⁸. La elección pública está anclada en los esquemas del político downsiano, estrictamente oportunista y egoísta [DOWNS (1957), LINDBECK y WEIBULL (1987)]. Pero los trabajos más modernos, sofisticados y solventes en el análisis y la explicación de los procesos de formación de la política (*Political Economy*) han superado el esquema del político downsiano. La literatura teórica [OSBORNE y SLIVINSKI (1996), BESLEY y COATE (1997), DIXIT y LONDREGAN (1998)] y la empírica [LEVITT (1996), LEE, MORETTI y BUTLER (2004)] reconocen cada vez con mayor claridad la doble vertiente del político en un sis-

⁸ Procede, por otra parte, tomar nota de la crítica de LOWERY (1998), que señala una grave incoherencia en la visión de la elección pública: los mismos políticos y burócratas, que son gente muy egoísta cuando producen directamente, se convierten casi mágicamente en gente honesta y preocupada por el interés general cuando contratan externamente.

tema democrático. 1) Por un lado, el político tiene una motivación utilitarista, en el sentido que da prioridad a ganar elecciones y acceder o retener a posiciones de gobierno; 2) por otro lado, el político también está motivado por la aplicación de unas políticas que prefiere sobre otras, a partir de su visión ideológica de la sociedad. En la terminología al uso, es el denominado candidato-ciudadano [OSBORNE y SLIVINSKI (1996), BESLEY y COATE (1997)]. Por otra parte, vertientes complementarias del trabajo empírico (BOYNE, 2002) han contrastado las diferencias entre los objetivos efectivamente perseguidos por los gestores privados y los perseguidos por los gestores públicos.

El simplismo e ingenuidad de los proponentes de la elección pública respecto al proceso político y respecto a políticos y burócratas tiene un ejemplo evidente en la afirmación de SAVAS (1987, 24): «*Es divertido gastar el dinero de otra gente!*»⁹. Este tipo de premisas de la elección pública constituye una muestra evidente de apriorismo antipolítico. La literatura de organización industrial revela que existen escasas diferencias a este respecto entre los gerentes de unidades burocráticas o empresas públicas y los de grandes empresas privadas: 1) por una parte, porque es muy difícil —en las grandes empresas privadas no familiares— que los miembros individuales de la dirección corporativa tengan grandes participaciones en el dinero “gastado”; 2) segundo, porque la realidad se empeña en mostrar que reemplazar a la dirección de una gran empresa, sobre todo en sectores con escasa competencia, puede ser una tarea más difícil que derrotar en las elecciones al responsable político de una empresa pública o de una unidad burocrática.

En la práctica, los recientes impulsos a las reformas de las reglas de buen gobierno corporativo en todo el mundo desarrollado tienen su principal factor de impulso en un hecho muy generalizado: la extensión de prácticas de blindaje de la dirección corporativa de muchas grandes empresas con poder en el mercado de productos. El objetivo siempre es el mismo: evitar la disciplina impuesta por los mercados de capitales.

B) Los costes de transacción

El trabajo seminal de Ronald COASE (1937) «The nature of the firm» introduce implícitamente el concepto de costes de transacción en el aná-

⁹ Hay que reconocer, no obstante, que en el caso de SAVAS no es aplicable la imputación de ingenuidad. SAVAS ha conocido bien la administración porque ocupó el cargo de secretario adjunto del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano en la administración de Reagan a mediados de los ochenta; era, por tanto, un cargo de alta confianza política. DONAHUE (1989) explica que SAVAS fue acusado de usar el apoyo de personal público para escribir su libro *Privatizing the public sector* (1987), del que procede la cita. Y, de hecho, según DONAHUE (1989, 4) el aprovechamiento privado de recursos públicos fue lo que acortó la permanencia de SAVAS en el cargo.

lisis económico¹⁰. De la concepción de la empresa como una función de producción de carácter tecnológico se pasa a la idea de la empresa como una organización con una estructura de gobierno, que puede adoptar diversas formas. Las transacciones se integrarán dentro de una misma empresa cuando el coste de realizar esas transacciones en el mercado sea mayor. Además, COASE señalaba que los costes de contratos continuos con gestores o empresas externas podían llegar a ser muy superiores a los costes de establecer contratos de largo plazo con empleados propios de la empresa, mediante los cuales el empleado se comprometa a seguir las instrucciones de quien le ha contratado.

El enfoque de los costes de transacción traslada la disyuntiva entre comprar o hacer para una empresa privada planteada por COASE (1937) a las decisiones del gobierno respecto a la provisión de servicios públicos. El mismo esquema de COASE puede ser empleado para analizar múltiples formas de ordenación de las transacciones, como por ejemplo la burocracia pública, que puede ser concebida como una *forma* organizativa de último recurso, cuando fallan tanto el mercado de intercambio inmediato, como las empresas, como la regulación (WILLIAMSON, 2000).

La relevancia del concepto de transacción está en el núcleo central de esta aproximación, que otorga un papel fundamental al intercambio en la economía. WILLIAMSON (1979) señala que una relación contractual entre un comprador y un vendedor que no están integrados en la misma organización puede ser muy propensa a conductas de tipo oportunista e ineficiente cuando se dan una serie de circunstancias, entre las que destaca la imposibilidad de especificar contratos completos que puedan gobernar adecuadamente el reparto de los resultados extraordinarios que sólo se conocerán y se dividirán después de que la transacción sea realizada.

En este contexto, WILLIAMSON (1979, 239) considera fundamentales las siguientes tres dimensiones en una transacción: 1) la incertidumbre sobre el desarrollo del proceso y sus resultados; 2) la frecuencia con que las transacciones se repiten; y 3) el grado en que se incurre en inversiones duraderas relacionadas específicamente con la transacción, o inversiones enterradas. Todos estos factores hacen que la organización institucional necesaria para establecer y aplicar los contratos sea en algunas ocasiones compleja, y mucho. Por ello, factores como la supervisión y

¹⁰ El concepto de costes de transacción no aparece formulado explícitamente en el trabajo de COASE, aunque aparece en sentido implícito, en la medida en que habla de costes de organización y de costes de *marketing* (en sentido más de utilización del mercado que de publicidad). BLAUG (2001) explica cómo, después de décadas de olvido del concepto de costes de transacción, a finales de los sesenta se rescata este concepto y pasa a ocupar espacios progresivamente más importantes dentro del análisis económico.

el control devienen centrales. Y puesto que el principio implícito en la decisión de entablar transacciones externas, o contratar externamente, es el de economizar costes, es imprescindible tener en cuenta que lo que hay que minimizar no es el coste de producción, sino la suma de los costes de producción y de transacción.

La aplicación de este tipo de consideraciones teóricas al análisis de la privatización ha sido directa e inmediata. De hecho, el análisis teórico de la privatización y la contratación externa explica algunas de las decisiones usando el concepto de costes de transacción en sentido amplio, lo que incluye tanto los costes de administración como los costes por contratos incompletos. En uno de los trabajos teóricos más influyentes en este campo, SAPPINGTON y STIGLITZ (1987) analizan teóricamente la elección entre producción pública y producción privada para comprender el efecto de los costes de transacción. A partir de su análisis argumentan que el principal factor que influye en la elección del modo de producción es una función de los costes de transacción que surgen cuando se delega la autoridad y existe información asimétrica ¹¹.

El problema de los activos específicos y de las inversiones enterradas es especialmente relevante en lo que respecta a la posible privatización de servicios públicos. Cuando el comprador (gobierno) induce al inversor (contratista) a efectuar una inversión en activos específicos, el valor alternativo del capital en otros usos es muy reducido. Por tanto, el contratista se encuentra encerrado dentro de la transacción (WILLIAMSON, 1979), pues ya no puede dar un uso alternativo a la inversión realizada.

Por eso, LEVY y SPILLER (1996) consideran que la privatización será menos frecuente en aquellos entornos en que los gobiernos tengan más dificultades para comprometerse a no actuar de forma oportunista tras la realización de las inversiones por parte de las empresas contratadas; por ejemplo, absteniéndose de expropiaciones. La mala reputación de los gobiernos puede aumentar la prima de riesgo exigida por los agentes externos para entablar contratos. Por tanto, en estos casos es más fácil que la producción pública sea una alternativa relativamente menos costosa.

Por otra parte, la relación contractual también comporta una situación de dependencia para el comprador (gobierno), puesto que una vez las inversiones enterradas han sido efectuadas, el gobierno no tiene fácil

¹¹ Por su parte, PAROUSH y PRAGER (1999) extienden el análisis teórico de la elección de la forma de producción a partir de los costes de transacción introduciendo la expectativa de decepción con el contratista.

recurrir a fuentes alternativas y encontrar oferta en términos favorables en caso de conflictos o de problemas con el contratista (WILLIAMSON, 1976), pues éste defenderá sus derechos de propiedad. Esto puede estimular las actitudes oportunistas por parte del contratista. En este tipo de escenarios, LAFFONT y TIROLE (1993) predicen que, con mucha frecuencia, se darán soluciones de colusión entre el comprador y la empresa ya instalada en la producción del servicio.

C) Los derechos de propiedad

Más arriba se ha establecido que no es imprescindible que el gobierno responsable de proveer un servicio público se encargue también de su producción. Cuando los contratos o la regulación son perfectos no existen diferencias relevantes entre la producción pública y la contratación externa de servicios públicos (SHLEIFER, 1998). Pero esta situación ideal es muy poco frecuente. En muchos casos las posibilidades de la contratación son mucho más limitadas y el gobierno tiene muchas dificultades para especificar qué quiere, cómo lo quiere y cómo lo consigue. Es decir, para especificar contratos completos.

La teoría de los contratos incompletos ofrece un marco de análisis útil para las situaciones en que la contratación es problemática. GROSSMAN y HART (1986) y HART y MOORE (1990) analizan el problema de los contratos incompletos, y sostienen que la propiedad de los activos concede a su propietario el control y el poder de negociación en situaciones en que el contrato no puede prever exactamente la evolución de la actividad (SHLEIFER, 1998).

Por tanto, la propiedad es un factor de gran importancia porque concede el derecho a obtener los beneficios de las acciones relacionadas con los activos. Por ejemplo, permite sacar provecho del aumento de eficiencia logrado mediante aumentos de inversión. Es decir, la propiedad permite aprovecharse de los beneficios de las innovaciones. A diferencia de lo que sucedía con la elección pública, aquí el énfasis se sitúa mucho más sobre la propiedad que sobre la competencia.

La aplicación más completa e influyente de la teoría de los contratos incompletos y de los derechos de propiedad al dilema entre producción pública o privada es la ofrecida por HART, SHLEIFER y VISHNY (1997). En este trabajo se define un marco en el que el gobierno y el gestor pueden especificar por adelantado algunos aspectos del servicio, pero no todos. Tampoco pueden prever todas las contingencias futuras. Así, el escenario es el propio de las relaciones susceptibles de contratación, pero con contratos incompletos.

En este contexto, el gestor que ha obtenido el contrato puede dedicar sus esfuerzos a reducir los costes de la actividad (sin que la calidad se reduzca en forma proporcional) o a mejorar la calidad del servicio (sin que el coste aumente de forma proporcional). Definido este marco, los incentivos funcionan de la siguiente forma:

- Con propiedad privada, el gestor tiene incentivos a reducir los costes deteriorando la calidad. En este sentido, el gestor puede reducir los costes sin autorización del gobierno, que será perjudicado por la reducción no buscada de calidad. En cambio, si el gestor desea realizar inversiones que mejoren la calidad del servicio intentará renegociar con el gobierno un aumento de precios para recuperar su inversión. Es muy probable que esta renegociación impida al gestor beneficiarse totalmente de su innovación, lo que reduce los incentivos a la mejora de la calidad.

- Con propiedad pública los incentivos funcionan de forma opuesta. Como el gestor es empleado del gobierno, toma en cuenta la posible reducción de la calidad cuando considera la aplicación de innovaciones que permitan reducir costes. Tanto para innovaciones de calidad como de coste el gestor necesita la autorización del gobierno, con lo que no puede aprovecharse completamente de su esfuerzo innovador. Además, si el gestor es fácilmente reemplazable, sus incentivos para innovar todavía son menores.

En consecuencia, tanto la propiedad pública como la propiedad privada presentan distorsiones en el funcionamiento de los incentivos: 1) con propiedad privada la inversión en innovaciones reductoras de coste es ineficientemente elevada, y la inversión en mejoras de calidad es ineficientemente baja; 2) con propiedad pública, tanto la inversión en innovaciones para reducir costes como para aumentar la calidad del servicio son ineficientemente bajas.

Establecidas estas consideraciones, HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) definen las condiciones que hacen más recomendable la propiedad privada y la pública:

- La propiedad privada es superior cuando: 1) el deterioro de la calidad del servicio por la reducción de costes no es un problema relevante; 2) las oportunidades para reducir costes (y, por tanto, para reducir calidad) son pequeñas, y 3) los empleados del gobierno tienen incentivos débiles para innovar.

- La propiedad pública es superior si: 1) las innovaciones para reducir costes pueden provocar grandes perjuicios en la calidad; 2) la mejora de la calidad no es un aspecto muy importante; y 3) los empleados del gobierno tienen incentivos para invertir en mejoras de calidad.

En suma, los productores privados tienen más incentivos para innovar en reducción de costes. Pero estos incentivos pueden llevar a reducir la calidad ¹².

Un resultado adicional, y muy interesante, ofrecido en HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) es el que relaciona la privatización con: 1) la corrupción, y 2) el exceso de colocación (sobre-empleo). En tal sentido, concluyen que la corrupción puede llevar a privatizar en exceso, en la medida en que los políticos pueden extraer sobornos de empresas privadas, y esto queda más lejos del escrutinio político, institucional o social que la extracción de rentas materiales de empresas públicas. En cambio, el sobre-empleo se asocia a poca privatización, pues los políticos pueden utilizar el empleo para transferir rentas a cambio de apoyo político.

4. UNA APROXIMACIÓN PRAGMÁTICA A LA PRIVATIZACIÓN LOCAL

A) Análisis económico de la contratación externa

Muchos bienes de provisión pública local son especiales en el sentido de que están caracterizados por la existencia de economías de escala. Un primer problema de carácter eminentemente funcional es el de la escala geográfica óptima del servicio. DONAHUE (1989) señala que a menudo el municipio no coincide con la escala óptima desde el punto de vista de la producción. En concreto, DONAHUE explica que si existe *un nivel suficiente de competencia*, las empresas externas tienen ventajas respecto a las unidades internas de la administración. Entre las ventajas de las empresas externas destaca:

- El uso más flexible de la mano de obra y de los incentivos, y una asignación más precisa de las responsabilidades.
- Menos restricciones de procedimientos y más preocupación por los resultados.
- Varias *ventajas de escala*:
 - a) Se pueden distribuir los costes fijos entre varias unidades geográficas.
 - b) El contratista puede ofrecer un esquema más amplio de incentivos a sus trabajadores, como por ejemplo un puesto de dirección en otra ciudad.

¹² SHLEIFER (1998) constata la ironía de que sea la menor obsesión del gestor público por la reducción de costes lo que hace que, a veces, los gestores públicos sean más eficientes, al lograr mejor relación calidad-precio. La pregunta, no resuelta, es ¿es esto muy o poco frecuente? La respuesta es cuestión empírica.

c) Un contratista puede reclamar el derecho de propiedad sobre las innovaciones. Esto implica la existencia de incentivos para hacer centros específicos de innovación, mientras que el gobierno local tiene pocos incentivos por la escasa compensación.

Asimismo, HART, SCHLEIFER y VISHNY (1997) indican que el sector privado tiene mayores incentivos a realizar innovaciones que reduzcan los costes y que es muy probable que tenga también mayores incentivos a mejorar la calidad. Una diferencia crucial en este sentido es que el gestor público no puede reclamar el derecho de propiedad sobre las innovaciones, al contrario de lo que sucede en el sector privado.

Los servicios locales suelen disfrutar de economías de escala. Por lo tanto, desde el punto de vista técnico o productivo es eficiente que exista un único productor. Esto nos sitúa ante el problema de trasladar la eficiencia productiva a la eficiencia asignativa, lo que requiere que el productor monopolista no abuse de su poder de mercado. La cuestión relevante es ¿cómo compaginar la producción monopolística y los precios de competencia?

En su ya clásico trabajo «Why regulate utilities», DEMSETZ (1968) ofrece un sistema para resolver el problema: aunque la estructura de costes introduzca una tendencia hacia el monopolio, esto no es obstáculo para que se logre obtener un mercado competitivo *ex-ante*. Así, podemos concebir al gobierno como un monopsonio —un monopolio de demanda— que recoge las demandas de sus ciudadanos y subasta esas demandas en bloque. Las empresas competirán entre sí en el proceso de subasta ofreciendo la mejor combinación posible de precio y condiciones del servicio.

Este análisis presupone que: a) el gobierno se guía únicamente por el interés público y puede estimar correctamente las demandas del ciudadano (es decir, que no hay problemas relevantes de agencia entre gobierno y ciudadanos), y b) existen muchas empresas dispuestas a hacer la oferta para la totalidad del mercado ¹³.

DEMSETZ sugiere que la existencia de economías de escala no provoca necesariamente la imposición de precios y cantidades de monopolio. La condición necesaria para un resultado socialmente eficiente es que exista un buen proceso de negociación previo, una subasta, donde se fijen de forma eficiente el precio y cantidad. Si existen economías de escala para proveer el servicio puede ser adecuado conceder una única

¹³ Ciertamente, estos supuestos son muy simples. Existen otros supuestos sobre los que descansa el resultado real de las subastas, como la aversión al riesgo de los participantes, la transparencia informativa y las asimetrías de información entre los competidores, etc. KLEMPERER (1999) ofrece una revisión amplia y conclusiones sobre la teoría de subastas.

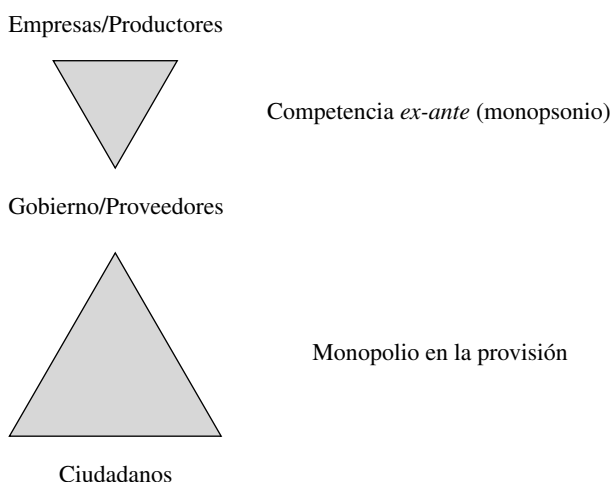
licencia, pues cuanto mayor sea la cuota de mercado obtenida por el ganador, menor será su coste medio, y por tanto mayor será su capacidad de hacer la mejor oferta.

En una subasta, el ganador ha de solicitar el menor precio posible para ofrecer el servicio; es decir, un precio que tiende al coste medio del servicio. Por otro lado, para que el proceso tenga éxito los costes de negociación han de ser bajos, para que a las empresas les salga más a cuenta ir a la subasta que arriesgarse a producir y vender directamente. En suma, es necesario un conjunto de condiciones para que finalmente el precio tienda al coste medio:

- Participación en el proceso de diversas empresas. No es necesario que las empresas en concurrencia sean muchas; es suficiente con la amenaza de entrada en el mercado.
- Que toda empresa participante pueda acceder en igualdad de oportunidades a los factores productivos necesarios.
- Un coste de colusión que sea superior al coste de competir.
- Costes de negociación bajos entre administración y empresas concurrentes.

Una situación en que se dan estas condiciones es el monopsonio público de servicios públicos. Estos supuestos nos llevan a una situación como la del esquema 3.1, del que se desprende que el gobierno puede actuar como una organización de consumidores que es capaz de lograr el mejor precio posible, gracias a su poder de mercado para comprar servicios.

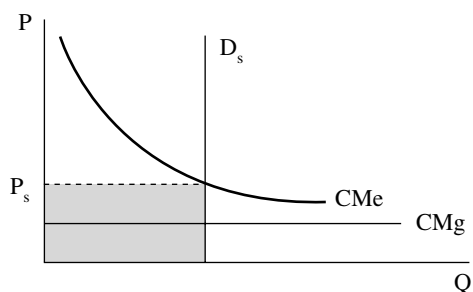
ESQUEMA 3.1



El gráfico 3.1 explica el funcionamiento de la subasta de, por ejemplo, la concesión del servicio de residuos sólidos. El monopsonista concurre al mercado y pide una cantidad fija del servicio, D_s . Ésta es una demanda rígida, de “todo o nada”. Suponemos que las empresas son eficientes en sentido técnico, y todas tienen la misma curva de costes medios. Si una empresa pide una compensación por hacerse cargo de la producción del servicio (pide un precio para suministrar el servicio) que es superior al coste medio, sus competidores considerarán rentable ofrecer un precio inferior hasta que el precio final llegue hasta el coste medio. Finalmente, la empresa ganadora se quedará con todo el mercado a cambio de una compensación igual al área sombreada. Este coste será repartido entre los ciudadanos mediante la correspondiente tasa, o financiado con los ingresos generales del presupuesto, o mediante una combinación de ambas fórmulas.

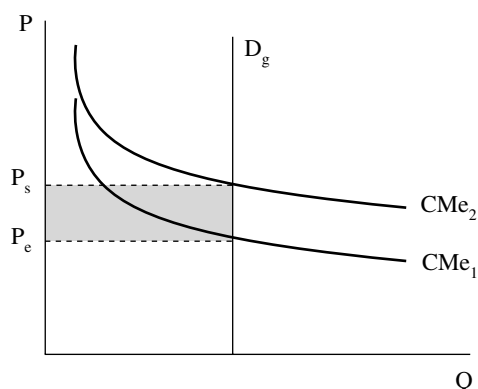
GRÁFICO 3.1

PROCESO DE SUBASTA SIMPLE CON DEMANDA RÍGIDA
E IGUALDAD DE ESTRUCTURA DE COSTES DE LAS EMPRESAS



El ejemplo anterior nos permite deducir que cuando todas las empresas candidatas utilizan la mejor tecnología posible (y, por tanto, todas tienen la misma estructura de costes), el precio resultante de la subasta tiende hacia el coste medio. Sin embargo, VISCUSI, VERNON y HARRINGTON (1995) muestran que este resultado cambia cuando las empresas tienen diferentes estructuras de costes. En el gráfico 3.2, la empresa más eficiente —en este caso la empresa 1— será la ganadora de la subasta. Si está informada de la estructura de costes de los competidores, el precio que ofrecerá será igual al precio mínimo que puede ofrecer la siguiente empresa más eficiente (la empresa 2) menos épsilon ($\epsilon > 0$, $\epsilon \rightarrow 0$). El precio de la subasta P_s será superior al esperado P_e . La diferencia de costes hace que la empresa no reduzca sus precios tanto como sería deseable. Por tanto, la empresa ganadora obtendrá unos beneficios extraordinarios que serán equivalentes a los reflejados en la zona sombreada.

GRÁFICO 3.2
 PROCESO DE SUBASTA SIMPLE CON DEMANDA RÍGIDA
 Y DIFERENCIA DE ESTRUCTURA DE COSTES DE LAS EMPRESAS



Para que el precio de la subasta converja al precio eficiente es necesario que la segunda empresa sea tecnológicamente similar a la primera. Inicialmente, esto no depende sólo del número de concurrentes; pero es plausible que el aumento de concurrentes aumente la probabilidad de aparición de empresas “punteras” en la subasta, que presionen a la futura empresa ganadora¹⁴. Por tanto, la competencia efectiva no depende sólo del número de competidores; depende también de que existan competidores de calidad.

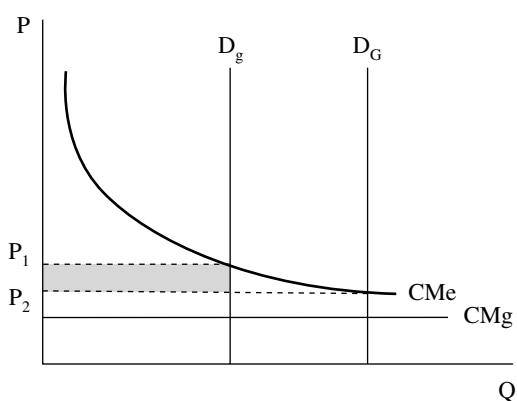
DONAHUE (1989) señala que la contratación externa puede ofrecer otras ventajas además de precios eficientes. Como se ha señalado, una de las principales ventajas del productor externo es que no está limitado a un único municipio. Por ello, puede distribuir sus costes fijos de forma más eficiente. La generación de economías de escala puede generar ganancias de bienestar elevadas.

Si en el mercado relevante existe una demanda global superior a la demanda del municipio, las empresas que participan en el concurso pueden ofrecer un precio aún inferior a su coste medio, tendiendo a apoderarse del 100 por 100 del mercado relevante. El gráfico 3.3 muestra que en un mercado relevante estrictamente local (demanda D_g) el precio mínimo será P_1 ; sin embargo, si este municipio agrega su demanda a un nivel superior (demanda D_G), aumentando el mercado relevante, puede aceptar un precio mínimo igual a P_2 . Las ganancias de bienestar poten-

¹⁴ Todo esto se deduce a partir del supuesto de que las empresas competirán entre ellas. Si éste no es el escenario probable, entonces la variable número de concurrentes puede ser más importante de lo sugerido.

ciales que se derivan para el mismo municipio están representadas por la zona sombreada del gráfico 3.3. En este gráfico podemos encontrar una estimación de las ganancias totales derivadas de la contratación externa, cuando la demanda de servicio relevante pasa de D_g a D_G .

GRÁFICO 3.3
ECONOMÍAS DE ESCALA EN LA CONTRATACIÓN EXTERNA
DE SERVICIOS



La ausencia de competencia sobre la producción pública genera unos costes medios que adolecen de ineficiencia. La introducción de competencia mediante subasta presiona a la minimización de costes, induciendo eficiencia técnica. Las economías de escala intermunicipal hacen además que el ganador de la totalidad del mercado afronte costes medios aún inferiores. Así, si todo funciona de acuerdo con los supuestos de la competencia (por el contrato) perfecta, la ganancia del bienestar social que se podría trasladar íntegramente al excedente del consumidor equivaldría a la ganancia potencial de bienestar, que se ha establecido ya como el área sombreada del gráfico 3.3.

B) Problemas de competencia en la contratación externa

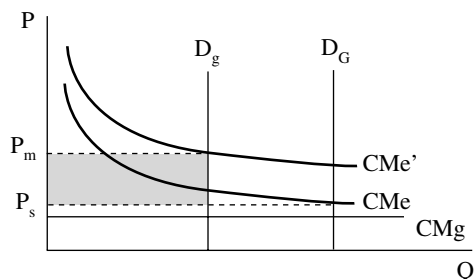
En la realidad hay que afrontar numerosos problemas que amenazan las bondades de la competencia *ex-ante*. A continuación revisamos un amplio abanico de problemas que emergen a partir del mismo momento en que se firma el contrato. El contrato llega a ser el agente del juego que aparece entre gobierno y empresa, dominando la información sobre

costes de producción. De aquí se puede deducir que no es extraño que se produzcan comportamientos oportunistas de búsqueda de rentas.

El principal problema para el gobierno es la imposibilidad de prever todas las contingencias futuras; es decir, la información incompleta y asimétrica. Éste es un escenario de contratos incompletos. Aprovechando la falta de información, las empresas pueden hacer ofertas temerarias en la subasta. Una vez ocupado el mercado pueden reclamar la renegociación del contrato aduciendo la existencia de costes imprevistos. También pueden utilizar la renegociación para conseguir la imposición de barreras de entrada para futuras subastas, en una especie de captura del regulador. Entre los comportamientos oportunistas y la propia estructura de costes, el esquema real del mercado es de monopolio bilateral.

Ahora imaginemos que el concesionario prevé que en próximas subastas no tendrá rivales. ¿Cuál será el efecto máximo de tal situación sobre el excedente del consumidor? La empresa, bien ocultando los costes verdaderos o bien usando directamente su poder de monopolio, podrá establecer un precio tan alto como quiera, siempre que al gobierno le siga interesando la contratación externa. El precio tenderá a P_m (en el gráfico 3.4), de forma que el potencial de beneficio del consumidor (área sombreada) tenderá a ser absorbido por la empresa o bien a desvanecerse en ineficiencias dinámicas.

GRÁFICO 3.4
FALLOS EN LA COMPETENCIA EX ANTE Y EFECTOS
SOBRE EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR



Por último, conviene precisar que esta amenaza no tiene por qué materializarse. En la realidad, la absorción de excedente por parte de la empresa instalada puede ser desincentivada por el potencial de la competencia de otras empresas, así como la disposición de información por parte del gobierno, que además dispone de una capacidad de control importante.

C) Otros problemas de la contratación externa

Además de los problemas relacionados con la competencia *ex ante*, otros problemas de la contratación externa giran alrededor del concepto amplio de *costes de transacción*, así como los de *contrato incompleto*. Por otro lado, SCLAR (1997, 2000) añade que se ha de tener en cuenta la teoría de la dimensión de la organización y la distinción entre mercados *spot* y mercados de contratos. Los mercados *spot* tratan productos muy estandarizados, que gozan de un alto grado de competencia y en los que la calidad es observable. En cambio, los mercados de contratos, dentro de los cuales se encontrarían muchos contratos públicos, tienen unas características muy difusas, y normalmente se trata de servicios continuados en el tiempo.

Determinados servicios de producción rutinaria y regular se pueden considerar como unos bienes de mercado *spot* porque es muy sencillo observar su calidad (i.e. preparación de nóminas, servicio de imprenta, etc.). En estos casos, la comparación directa de costes entre público y privado es correcta para averiguar quién es el productor más eficiente.

Sin embargo, esta simplicidad no se encuentra en la mayoría de los casos en que se ha de decidir entre producir o comprar. Los mercados de contratos tienen unas características que inducen un grado bajo de competencia efectiva. La elección entre los oferentes —normalmente ahora empresas especializadas en contratación pública— es limitada, con una competencia efectiva bastante escasa. Consecuentemente, los costes de transacción son muy elevados, y una comparación directa de costes de producción público-privado introduciría un sesgo a favor de la contratación externa. En este sentido, SCLAR (1997, 2000) critica que en muchos casos, cuando se comparan los costes de la producción privada con los de la producción pública en la contratación externa, no se consideran los altos costes de transacción (negociación, seguimiento y obligación) que emergen con la producción privada.

A continuación se relacionan y revisan brevemente una serie de problemas con que se enfrenta la contratación externa.

a) *Problemas de competencia dinámica y prácticas anticompetitivas*

La contratación pública es un proceso dinámico que típicamente se mueve desde una estructura de mercado competitivo hacia una estructura de carácter monopolístico (SCLAR, 1997, 2000). En efecto, aunque el proceso de subasta haya sido competitivo, el mismo otorgamiento del contrato transforma el mercado en un monopolio bilateral. El contratado

tiene incentivos para intentar asegurarse el mantenimiento del control sobre el contrato, mediante prácticas restrictivas de la competencia pública o privada. Anticipándose a las amenazas, las empresas dedicarán muchos esfuerzos a la obtención de influencia política, por un lado, y por otro tratarán de llegar a acuerdos entre sí. VICKERS y YARROW (1991) advierten también sobre la posibilidad de prácticas colusorias o de dominio progresivo del mercado. En un reciente desarrollo teórico, MIRALLES (2004a) muestra que cuando existe la expectativa de que habrá sucesivos concursos por un contrato, algunos concurrentes están más inclinados a participar en el primer concurso y a apostar más agresivamente en el mismo, anticipando ganancias futuras derivadas de la adquisición de una posición de dominio.

b) *La calidad como una variable*

En el mundo real, las empresas intentan distinguirse unas de las otras no solamente en cuanto a precios, sino también en cuanto a fiabilidad y otras variables de calidad. Si el sistema de subasta no incluye estas variables, su resultado (menor precio con menor calidad) quizás no resulte en el óptimo social.

Una forma de tener esto en cuenta es que sea el propio gobierno quien establezca los estándares mínimos de calidad que el ganador ha de cumplir. O bien se puede dejar a los competidores que ofrezcan su combinación precio-calidad, y escoger la combinación más atractiva. Esto complica el panorama, ya que el gobierno¹⁵ ha de conocer cuáles son las preferencias precio-calidad de los ciudadanos (VISCUSI, VERNON y HARRINGTON, 1995).

Otro problema es, según DOMBERGER y JENSEN (1997), la dificultad de contratar la calidad, que es difícil de especificar y de observar. Existirán entonces incentivos por parte de la empresa contratada a reducir costes sin tener en cuenta la erosión de la calidad, lo que contrarresta la oferta inicial de buena calidad. Es la llamada *hipótesis de degradación de la calidad*, que es uno de los resultados principales de la aportación de HART, SHLEIFER y VISHNY (1997).

c) *Incertidumbre y comportamientos oportunistas*

Las circunstancias son cambiantes, y muchos cambios no se pueden prevenir *ex-ante* en el contrato. Según DNES (1995), el contratante debe

¹⁵ Que, se debe recordar, se supone aquí que actúa como simple maximizador del bienestar social.

compartir ciertos riesgos con la empresa que obtiene la franquicia, para que la incertidumbre no reste incentivos a la participación privada.

Otra cosa es, según DNES, el problema de las *ofertas “a la baja”*. En un contexto de incertidumbre, los temerarios resultan premiados, pues realizan las ofertas más aventureras con mayor calidad a menor precio. Tras conseguir el contrato, el contratado puede aprovechar la existencia de *costes de ruptura del contrato* para reclamar una renegociación, argumentando la “aparición” de costes no previstos, o bien puede erosionar la calidad¹⁶. Es menos probable que este comportamiento se produzca en un contexto de negociaciones repetidas, dada la importancia de mantener una buena reputación.

d) *Activos específicos y de larga duración*

DNES (1995) destaca el problema de los activos de larga duración y las posibles ventajas del concesionario actual. Si la vida de los activos es superior a la del contrato, el concesionario previo puede jugar con ventaja en subastas posteriores, pues no ha de asumir el coste completo de la inversión necesaria para cumplir el siguiente contrato. Se recomienda, pues, que el contrato incluya la transferencia de los activos a los concesionarios posteriores.

DOMBERGER y JENSEN (1997) plantean un doble problema respecto a los activos específicos. Si su propiedad permanece pública, entonces la empresa concesionaria no tendría incentivos para su mantenimiento, porque sería racional que durasen exactamente hasta el final del contrato. Si la propiedad fuese privada: a) el contratado afrontaría el riesgo de que el cliente se aproveche de los vínculos que genera haber invertido en activos específicos para renegociar el contrato, y b) la terminación del contrato implica la recompra de los activos del contratado —costes de ruptura—, lo que debilita las posibilidades de obligar a cumplir el contrato. Así, a ambas partes les interesa que la duración del contrato sea igual a la amortización total del activo. Pero esto debilita la fuerza de la competencia *ex-ante*.

En este contexto, la posibilidad de infra-inversión ha sido señalada reiteradamente en la literatura [i.e. WILLIAMSON (1976), VICKERS y YARROW (1991), VISCUSI, VERNON y HARRINGTON (1995)]. Los contratos largos son muy incompletos y las condiciones se han de ir renegociando con el transcurso del tiempo. A veces estos contratos largos son necesarios para incentivar al adjudicatario a invertir en activos de vida larga. Pero tienen su coste, porque permiten la evolución al alza de los

¹⁶ También se puede hallar esta explicación en ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y LÓPEZ-CASASNOVAS (1997, 323).

precios. Esto hace aconsejable establecer un complejo sistema de sanciones que disuadan del incumplimiento de las obligaciones o compromisos de inversión, que no es necesario con contratos cortos, etc.

Por otro lado, SCLAR (1997) nos informa sobre otra conclusión preocupante: una vez que el contratado controla activos críticos (capital humano, instalaciones, etc.), el sector público se encuentra con una nueva desventaja: el coste de romper el contrato con el contratado ya instalado es muy alto. El gobierno depende de su propia fuerza de negociación, ya que la fuerza del mercado es muy escasa en este caso.

e) Sobre la elaboración y seguimiento del contrato

Según BAILEY y DAVIDSON (1999) un servicio en licitación es un cuasimercado en el que las preferencias del usuario final son intermediadas por un comprador, que controla el presupuesto. Es un mercado más gestionado que libre, donde es indiferente quién produce (ente público o privado), y en el que —en presencia de condiciones competitivas— se alcanza el óptimo. Por tanto, lo que importa es la competencia, mucho más que la propiedad de la unidad productiva. Y la condición necesaria es que el comprador (el gobierno) refleje correctamente las preferencias de los usuarios. Será necesario, pues, que quienes tienen que delimitar las condiciones de la negociación/subasta no tengan ningún interés en su resultado.

Uno de los resultados del paso de la producción pública directa a la contratación externa tendría que ser que el político perdiera interés en los procesos productivos que se siguen y centrara su atención en el producto y los resultados. Pero el estudio empírico de BAILEY y DAVIDSON revela una cosa curiosa, que es coherente con la predicción de VICKERS y YARROW (1991): el papel de la administración puede ser tan activo (control, supervisión, negociación de contingencias no especificadas) que simplemente no se cumple uno de los objetivos de la contratación externa: la despreocupación por el procedimiento. En suma, la contratación externa implica costes de transacción relevantes; BROWN y POTOSKI (2003) ofrecen evidencia sobre la frecuencia de la supervisión que los gobiernos adoptan cuando el riesgo de fallo del contrato es elevado.

f) Sobre los incentivos para renovar el contrato

El político tiene sus propios incentivos. El cambio de productor comporta costes de diversos tipos: el posible deterioro del servicio por el concesionario cesante; los generados por los costes de transacción adicionales derivados del cambio, como por ejemplo certificar la correcta transmisión de activos entre empresas; la incertidumbre asociada al des-

empeño del nuevo contratista, etc. La tendencia resultante es favorecer la renovación continuada del contrato si el concesionario ha prestado el servicio moderadamente bien. Esto puede llegar a condicionar el diseño del contrato y el desarrollo de su proceso, y restringir en la práctica la competencia. Como sugiere LOWERY (1998), muy pocos contratos son desarrollados de forma competitiva, y una vez creado el contrato, éste tiende a ser renovado de forma rutinaria.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES

Podemos resumir algunas de las conclusiones que se extraen de la literatura sobre contratación externa. Además de la noción general de que es vital un buen *diseño del contrato*, DOMBERGER y JENSEN (1997) insisten en que la contratación tendrá éxito: 1) cuando la magnitud y la especificidad de los activos sean menores; 2) si las características de calidad no contractables (difíciles de establecer y observar) son poco relevantes; y 3) cuando la disponibilidad de oferta competitiva real o potencial¹⁷ sea grande.

La contraposición entre los factores que hacen aconsejable la producción pública y los que aconsejan la contratación externa ha sido sintetizada de forma muy útil por DONAHUE (1989, 45). A partir de las consideraciones de este autor se ha elaborado el cuadro 3.2.

CUADRO 3.2

FACTORES QUE CONDICIONAN LA ELECCIÓN ENTRE PRODUCCIÓN PROPIA Y CONTRATACIÓN EXTERNA

| <i>La producción con personal propio es más apropiada cuanto...</i> | <i>La contratación externa es más apropiada cuanto...</i> |
|---|---|
| 1) Mayor es la incertidumbre en el inicio sobre el proceso y los resultados. | 1) Más viable es establecer por adelantado los requisitos. |
| 2) Más difícil es medir el valor de la producción. | 2) Más difícil es supervisar el seguimiento de las instrucciones o más fácil es medir los resultados. |
| 3) Más distorsiones provoca cambiar agentes a mitad del proceso. | 3) Más fácilmente pueden ser reemplazados los agentes incompetentes o no fiables. |
| 4) Mayor es el conocimiento del principal sobre los mejores medios para cumplir la tarea. | 4) Más se preocupa el principal por los resultados y menos por los procesos. |

¹⁷ Siguiendo la teoría de los mercados atacables de BAUMOL (1982), hay suficiente con la amenaza de entrada en el mercado de posibles competidores para que la empresa monopolística no abuse de su poder. Se debe señalar, asimismo, que esto sería así si la entrada y la salida del negocio tuvieran pocos costes. Pero, en la economía real, muchas actividades exigen unos costes de entrada fuertes. Particularmente, los negocios en los que existen operadores dominantes acostumbran a estar caracterizados por tener costes de entrada importantes. Por esto el abuso de la posición dominante continúa siendo un problema para la competencia que los mercados no resuelven con la autorregulación.

En suma, cuanto mayor sea la incertidumbre con el proceso y sus resultados, más específicos sean los activos, menos estandarizado sea el proceso y más difícil sea medir el resultado de la actividad, más aconsejable será mantener la producción pública. En este caso, la administración puede encargarse de forma directa de la producción, o puede transformar su diseño organizativo mediante fórmulas más parecidas a las empleadas por la empresa privada (por ejemplo, con una empresa municipal pública o mixta). En cambio, el recurso a la contratación externa (sea con empresas privadas o con empresas públicas dependientes de otros gobiernos y activas en el mercado por contratos de servicios) será más aconsejable cuando no se den estas circunstancias.