

Privatizaciones y Regulación: un breve análisis

Cristina CASTRO SOTOS
Universidad Complutense de Madrid
ccsotos@der.ucm.es

Resumen: El último tercio del siglo XX ha asistido a un proceso de privatizaciones masivas de muchos servicios públicos en todo el mundo. El presente trabajo analiza brevemente estas privatizaciones, con especial atención al caso de España, y expone los fundamentos de la teoría económica de la regulación que acompañan y siguen a los procesos de privatización de empresas públicas.

Abstract: The last third of the twentieth century has witnessed a massive privatisation process of many utilities around the world. This paper briefly discusses these privatizations, with special attention to the case of Spain and summarises the foundations of the economic theory of regulation, that accompany and follow the processes of privatisation of public utilities.

Palabras claves: privatización, regulación, poder de mercado.

Keywords: privatisation, regulation, market power.

Sumario:

I. Introducción.

II. El poder de mercado.

III. La intervención estatal.

3.1. Evolución histórica.

3.1.1. Provisión Pública.

3.1.2. Provisión privada: las privatizaciones.

3.1.2.1. El caso español.

IV. La Regulación y la Defensa de la Competencia.

- 4.1. *La Política de la Competencia.*
- 4.2. *La Regulación de los mercados.*
 - 4.1.1. Mecanismos de regulación.
 - 4.2.1.1. Regulación de la tasa de beneficios.
 - 4.2.1.2. Regulación de precios máximos.

V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Es habitualmente aceptado por los economistas¹ que un mercado competitivo sin fallos de mercado, permite alcanzar un óptimo de Pareto en el que concurren tanto la eficiencia productiva² como la eficiencia asignativa³. Cuando esta situación se produce, no hay necesidad de intervención estatal en el mercado que restrinja, influya o condicione la actividad de los agentes económicos.

Como es bien sabido, en condiciones de competencia perfecta, la empresa es precio-aceptante, (el precio viene dado por la interacción de la oferta y la demanda del mercado y la empresa por sí sola no tiene capacidad para influir sobre el mismo).

El precio de equilibrio en el mercado determina la demanda a la que se enfrenta la empresa (una demanda perfectamente elástica que a ese precio, el de equilibrio, puede vender todo lo que fabrica).

Este precio de equilibrio que obtiene cada empresa por unidad vendida es constante y por lo tanto, el IMg es igual al IME .

El nivel de producción que maximiza el beneficio de cualquier empresa es aquel para el que el $CMg=IMg$ y, por lo tanto, en estas condiciones (competencia perfecta), $P=CMg$.

II. EL PODER DE MERCADO

El consenso actual de la mayoría de los economistas acepta la existencia de mercados para los que el modelo de competencia per-

1. Primer teorema básico de la Economía del Bienestar.
2. Producir al menor coste posible, puesto que a largo plazo la empresa se sitúa en el mínimo de la curva de $CMeLP$.
3. Producir la cantidad óptima desde el punto de vista social e intercambiarla al precio más bajo posible ($P=CMg$). El sector público solamente tendría que garantizar una distribución inicial compatible con la que se desea alcanzar según el segundo teorema básico de la economía del bienestar.

fecta es una buena aproximación⁴, a pesar de que las condiciones para que la competencia sea perfecta⁵ son extremadamente improbables.

Otras veces, sin embargo, no es posible alcanzar asignaciones Pareto-eficientes, debido a la existencia de poder de mercado. El poder de mercado se manifiesta en la diferencia entre el precio y el coste marginal, que puede tener su origen en barreras de entrada, información imperfecta, un reducido número vendedores, la ausencia de sustitutivos o la diferenciación del producto.

Una situación clásica en la que se produce esta divergencia entre el precio y el coste marginal derivada de la existencia de poder de mercado es en el monopolio.

Al ser el monopolista el único oferente de un bien, él representa a la industria, al mercado. Por ello se enfrenta con una curva de demanda que normalmente es decreciente de izquierda a derecha. Siendo así, el IMe no es igual al IMg.

Como consecuencia de que el monopolista se enfrenta con una curva de IMe decreciente, el monopolista tiene que reducir el precio de todas las unidades de producción para vender una unidad adicional. Esto significa que la curva de IMg tiene que estar por debajo de la de IMe. El aumento en el ingreso total cuando vendemos una unidad adicional es más pequeño que el IMe, ya que a más unidades, el precio es inferior, y, por tanto, también lo es el IMe.

Al tener lugar la maximización de beneficios en el punto en el que el IMg es igual al CMg, este punto nos indica la cantidad de producto que ofrece el monopolista, el precio se obtiene trasladando esa cantidad a la curva de demanda o IMe que se encuentra por encima de la de IMg. Con lo cual, lo que se paga por una unidad adicional no es lo mismo que el coste de producirla. Es decir, $CMg < P$.

Los economistas coinciden en que el resultado que se obtiene en una situación de monopolio no es la deseable. Los consumidores

4. Mercados que se aproximan al modelo de competencia perfecta son los mercados agrícolas, por ejemplo (ej.: trigo).

5. Las condiciones para que una economía de mercado sea perfectamente competitiva son, que exista un gran número de compradores y vendedores, que ninguno de ellos ostente poder de mercado, que los productos que ofrecen sean homogéneos, que los consumidores tengan información perfecta respecto al mercado, que no existan barreras de entrada ni de salida del mercado.

suelen disfrutar de un bienestar menor en las industrias monopolistas que en las competitivas. En concreto, el precio es más alto y la cantidad producida es menor que en un mercado competitivo, alejándose así de la eficiencia asignativa.

Si analizamos la disminución del excedente del consumidor que se produce en el monopolio, existe una transferencia de los consumidores a las empresas, pero, además, parte de esta pérdida del excedente del consumidor no se compensa por ninguna ganancia de los demás sectores (no se traduce por completo en un incremento del excedente del productor), lo que constituye una pérdida neta de eficiencia.

Además de la pérdida de eficiencia del monopolio, las empresas que operan sin competidores pueden no tener incentivos para la minimización de los costes (ineficiencia "X").

Sin embargo, no es el monopolio la única estructura en la que se presenta una situación de poder de mercado que permite que exista divergencia entre el precio y el coste marginal. Otros ejemplos de poder de mercado son el modelo de la empresa dominante, el modelo de la competencia monopolista, o el oligopolio. En todos estos mercados, en los que no existe la competencia perfecta sin externalidades, el poder de mercado es una realidad que conlleva la correspondiente posibilidad de abuso, y riesgo de adopción de un comportamiento colusorio, con consecuencias negativas para la eficiencia económica.

En todas las situaciones en las que existe poder de mercado se produce, además, una pérdida de eficiencia productiva motivada, entre otras cosas, porque los gestores, al carecer de competencia, están sujetos a menos presiones para minimizar los costes, ya que estos se pueden trasladar al consumidor con facilidad.

III. LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Es generalmente aceptado que el Estado debe garantizar la creación de las condiciones básicas para el crecimiento de la economía definiendo y garantizando los derechos de propiedad, así como la paz y la seguridad jurídica.

También es comúnmente aceptada la intervención selectiva, en los casos en los que, el mecanismo de los precios y la libre compe-

tencia, sean insuficientes de modo manifiesto para conseguir la correcta distribución de los recursos productivos. Sin embargo, la forma y extensión de esta intervención son bastante controvertidas.

Las principales formas de intervención del Estado en la Economía han sido las siguientes:

- Provisión pública directa de bienes y servicios
- Política de la competencia: determinando las reglas de funcionamiento de los mercados.
- Regulación de mercados: a través de la que el Estado puede regular los precios, las condiciones de prestación del servicio, etc.

3.1. *Evolución histórica*

En el Antiguo Oriente la propiedad de los medios de producción era estatal, mientras que se dejaban a la iniciativa privada actividades como el comercio y las operaciones de préstamo. En la Antigua Grecia el gobierno también ostentaba la propiedad de los factores de producción (de la tierra, los bosques y las minas) aunque contrataba a particulares para su explotación. En la antigua China (dinastía Ch'in), el gobierno ostentaba el monopolio de la sal y del hierro. Mientras que en la República Romana, en cambio, los medios de producción estaban en su práctica totalidad en manos privadas⁶.

Con la Revolución Industrial el papel ostentado por la iniciativa privada es predominante en la Europa Occidental y en Estados Unidos (en el que el papel del Estado es aún menos relevante).

3.1.1. Provisión Pública

La llegada de la Gran Depresión, el final de la Segunda Guerra Mundial, y la independencia de las colonias europeas en África, Asia y Latinoamérica, provocaron un fuerte impulso para que los gobiernos tuviesen un papel más activo en la producción y la propiedad de los recursos en la mayor parte del mundo; incluyendo los nuevos

6. MEGGINSON, W. L., «La privatización en perspectiva: los últimos veinte años», en VV.AA., *Teoría y Política*, o.c.

países surgidos de las colonias, que requerían de fuertes inversiones para promover el crecimiento mediante fuertes inversiones que solamente los estados podían realizar. Además, la regulación de precios y servicios resulta más fácil cuando el Estado es el proveedor de los mismos.

El keynesianismo requería que una parte importante del PIB estuviese generado por el sector público para poder afectar y dirigir la demanda agregada. Esta persecución de un fuerte sector público se ve reforzada por el auge de la socialdemocracia europea que, aún apoyando la propiedad privada de los medios de producción, buscaban tener un sector público que les permitiese:

- llevar a cabo una redistribución del crecimiento económico que favoreciese a los sectores económicamente más débiles;
- ofrecer o subvencionar determinados bienes que, opinaban, no deberían recibirse conforme a la capacidad de compra de las familias (la educación o la sanidad, por ejemplo);
- suavizar algunos efectos de la competencia en el mercado sobre los ciudadanos, mediante pensiones, prestaciones de desempleo, gastos sociales, etc.

En general, la provisión pública fue la forma predominante de intervención estatal en Europa hasta la década de 1980 y existía el consenso de que el gobierno debería ocuparse de:

- Las telecomunicaciones.
- Los servicios postales.
- El gas y la electricidad (mercados energéticos).
- Los medios de transporte (no por carretera) como líneas aéreas y ferrocarriles.
- Algunas industrias estratégicas como la producción de acero o la Defensa.
- Los bancos estatales.

3.1.2. Provisión privada: las privatizaciones

Este consenso acerca de la intervención del sector público como proveedor de bienes y servicios comenzó a cambiar con las fuertes elevaciones del precio del petróleo en los años setenta que pusieron en entredicho las políticas keynesianas basadas en el control de la demanda agregada a través de un sector público fuerte.

Junto a las dificultades del esquema keynesiano para hacer frente a la crisis del petróleo, se produce también en la sociedad un cambio de valores en favor de la libertad de elección y en detrimento del principio de igualdad.

Paralelamente, florecen teorías económicas muy críticas con la intervención estatal en la economía, como la teoría del Public Choice o las escuelas neoclásica y monetarista.

La Teoría de la elección pública (Public Choice) insiste en la posibilidad de que los políticos y los directivos de las empresas públicas busquen con su actuación maximizar su interés en lugar de los intereses generales y que, además, el gestor de una empresa pública ve su permanencia al frente de la misma más dependiente de su posición en el partido y la permanencia del mismo en el poder que fruto de los resultados que la empresa obtenga bajo su dirección.

El argumento más esgrimido a la hora de defender la política de privatizaciones es el del incremento de la eficiencia. Suele argumentarse que las empresas públicas normalmente fracasan a la hora de alcanzar la eficiencia productiva⁷. La razón⁸ es básicamente la ausencia de competencia, bien por que son monopolistas de un bien o servicio, bien porque tienen la posibilidad de recibir ayudas de los presupuestos públicos. Esto influye negativamente en los incentivos que estas empresas tienen para adaptarse a los cambios económicos y tecnológicos que se producen en el mercado.

La maximización de los beneficios, que sería el mayor incentivo para minimizar los costes, no es un objetivo prioritario de las empresas públicas. La mayoría de éstas persiguen objetivos no comerciales frente a los cuales la minimización de los costes tiene una baja prioridad.

La privatización puede hacer, en parte, frente a estos problemas, libera a la empresa de interferencias políticas a la hora de tomar decisiones, y permite la creación de incentivos basados en la eficiencia

7. Producir al menor coste posible. La eficiencia productiva requiere que:

- se utilice la mínima cantidad de factores para producir una cantidad dada de producto;
- los factores se utilicen en aquella combinación que minimice los costes.

8. DOMBERGER y PIGGOTT en BISHOP, KAY y MEYER, 1995.

comparativa, tanto dentro de la empresa, como frente a otras empresas.

De esta forma, se considera que la privatización consigue incrementar la eficiencia y un mercado más dinámico, haciendo que los incrementos en la eficiencia alcancen⁹ a los accionistas en la forma de más altos beneficios y dividendos; y a los clientes en la forma de productos y servicios mejores y más baratos.

Junto a los motivos expuestos, la evolución tecnológica ha jugado también un papel a tener en cuenta. Durante muchos años, se consideró la oferta de servicios de telecomunicaciones como un ejemplo típico de monopolio natural. La instalación de cables telefónicos y de instalaciones de conmutación lleva consigo costes fijos muy altos, lo que, junto a los costes marginales constantes implica costes unitarios decrecientes, condición suficiente para la subaditividad de costes. Este hecho justifica que, en la gran mayoría de los países, los servicios de telecomunicaciones estén ofrecidos por empresas monopolistas.

Sin embargo, los cambios en la tecnología (como la aparición de la telefonía móvil¹⁰) hacen posible la aparición de la competencia también en el campo de las infraestructuras. Esta revolución ha hecho posible introducir competencia en actividades, hasta hace pocos años, consideradas como monopolios naturales, y en las que, por tanto, era mejor para los intereses generales la existencia de una sola empresa que varias compitiendo entre sí.

Esto no ha ocurrido solamente en el mercado de las telecomunicaciones. El progreso tecnológico en diferentes industrias ha supuesto una reducción, y a veces desaparición de las economías de escala. Como consecuencia¹¹, algunas industrias que hasta el momento se consideraban monopolios naturales dejan de pertenecer a esta categoría y pueden ser abiertas a la competencia.

9. Según Cubbin y Tzanidakis (1998).

10. Ejemplos del European Bank for Reconstruction and Development Transitional Report 1996.

11. No siempre la reducción de las economías de escala tiene como consecuencia la desaparición del monopolio natural puesto que es la subaditividad en la función de costes lo que define al monopolio natural. Las economías a escala son sólo condición suficiente en el caso de que la firma produzca un único bien, y no son condición necesaria ni suficiente para la existencia de un monopolio natural en el caso de las empresas multi-producto.

En otros casos, muchos de los monopolios que eran públicos no pueden considerarse monopolios naturales en su totalidad. Es solamente la red por la que se accede al servicio la que puede ser considerada monopolio natural¹². En el caso del gas y el agua son las tuberías; en el caso de la electricidad, la red nacional y las líneas locales; en el caso del ferrocarril, la vía. Sin embargo, otras partes de esas industrias pueden operar en condiciones perfectamente competitivas.

En los años cincuenta, Churchill decide la desnacionalización de la industria del acero inglesa. A principios de los años 60, Adenauer decide vender importantes participaciones estatales de Volkswagen y de VEBA en la República Federal Alemana. En los años 70 son Chile, que emprende mediante venta directa la privatización de empresas que Allende había nacionalizado (1974), Togo (1975) o Sri Lanka (1977)¹³ los precursores del programa privatizador de Margaret Thatcher. A diferencia de los anteriores programas privatizadores (incluido el del gobierno laborista que le precedió y que había vendido una pequeña parte de British Petroleum con el único objetivo de obtener liquidez), este programa se planteaba como una estrategia global que ha tenido importantes réplicas a escala mundial. Desde entonces, las privatizaciones se han generalizado, no solamente en Europa, sino en todo el mundo, acelerándose especialmente desde la segunda mitad de la década de los noventa.

Los objetivos del programa privatizador británico, y de la mayoría de los programas privatizadores del resto del mundo, han sido los siguientes:

- Elevar los ingresos del Estado mediante la venta de las empresas públicas o de las participaciones estatales en empresas privadas.
- Promover la eficiencia económica al someter a la disciplina de mercado a empresas que hasta entonces no estaban sometidas a ella.
- Reducir la interferencia del Estado en la Economía.
- Ampliar y desarrollar los mercados bursátiles.
- Proporcionar la oportunidad de introducir la competencia en mercados no competitivos.

12. SLOMAN, 1997.

13. GÁMIR, L., *Análisis de las OPVs*, o.c.

Los años 80 y 90 fueron testigos de una drástica reducción del protagonismo de las empresas públicas en la economía británica. Los logros alcanzados por las primeras privatizaciones británicas llevaron a otros países europeos a embarcarse en amplios programas de privatizaciones.

Así, en la segunda mitad de los años ochenta, Chirac en Francia privatizó empresas que previamente habían sido nacionalizadas por el gobierno socialista anterior así como los grandes bancos que De Gaulle había nacionalizado al final de la segunda guerra mundial. Muchos otros países, en Japón y Europa principalmente, llevaron a cabo programas de privatización realmente significativos.

Los años noventa extendieron las privatizaciones masivas por todo el mundo, y tuvieron especial incidencia en los países en desarrollo, aunque en zonas del mundo, como el África subsahariana, se efectuaron con especial cautela.

La última gran región en entrar de lleno en las privatizaciones a gran escala fueron los antiguos países soviéticos de Europa Central y del Este, dentro de un esfuerzo más amplio para convertir sus economías en economías de mercado.

Las formas de privatización pueden englobarse en tres grandes grupos:

- Mediante la venta directa de activos a empresas (predominante en países en desarrollo).
- Mediante la oferta pública de acciones en el mercado (predominante en Europa Occidental y Japón).
- Mediante la concesión a los particulares de vales con los que poder pujar por las acciones (limitando así las compras por parte de extranjeros en países, como los del Este de Europa, con poca capacidad bursátil).

3.1.2.1. El caso español

Desde el comienzo de las privatizaciones españolas, éstas han afectado a las principales industrias españolas sujetas a control público como:

- La industria energética (petróleo, gas y electricidad).

- La industria de transportes (naval, aérea, ferroviaria y transporte por carretera).
- Telecomunicaciones.
- Agua.

Además de las razones apuntadas, comunes a los procesos de privatización que han tenido lugar en la mayoría de los países, una razón sustancial que influyó en el gobierno español para iniciar el proceso de las privatizaciones fue la presión que la entrada en la Comunidad Económica Europea ¹⁴ supuso para reducir el déficit público ¹⁵ y para abrir el mercado español a las empresas del resto de la Comunidad Europea ¹⁶.

Junto a la creciente corriente favorable a las privatizaciones que se vivía en Europa a finales de los años ochenta, España se encontraba con un buen número de empresas públicas que suponían una gran carga para el Estado y pérdidas crecientes. En 1985, año en el que comienza el proceso de privatizaciones iniciado por el gobierno de Felipe González, España tenía un sector público enorme. En su mayor parte, las empresas pertenecientes al sector público estaban integradas en el INI, que se había creado en 1941 con la intención de promover la creación de compañías españolas. Este organismo, sin embargo, había terminado absorbiendo a muchas compañías en quiebra, con la intención de evitar un incremento desmedido de la tasa de paro, especialmente a lo largo de los años setenta.

El Prof. Gámir ¹⁷ opina, no obstante, que aunque han ayudado y ayudan a reducir el déficit público, «las privatizaciones no han sido un instrumento importante para cumplir las exigencias de déficit de Maastrich», y apunta que dados los actuales sistemas de contabilidad de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea ¹⁸ no han tenido incidencia en el cálculo del déficit público ¹⁹. Según datos aportados

14. España entró a formar parte de la Comunidad Económica Europea el 1 de junio de 1986 (el tratado de adhesión se había firmado el 12 de junio de 1985)

15. La posterior adscripción al euro incrementaría esta exigencia de reducir el déficit público y las necesidades de endeudamiento del sector público.

16. El artículo 3 del Tratado de Roma establece como uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea «el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común».

17. GÁMIR, L., *Análisis de las OPVs*, o.c.

18. EUROSTAT.

19. La Comisión Europea mantiene la postura de que ningún ingreso por privatizaciones debe ser computable para disminuir el déficit público.

por Gámir, la deuda pública española estaba en torno a los 51 billones a principios de 1997, y los ingresos por privatizaciones en dicha legislatura sobrepasaba tan sólo 2 billones (4 billones a finales del año siguiente). En esta línea Vergés²⁰ afirma que el impacto a largo plazo de la venta de empresas públicas ha tenido, descontando los ingresos obtenidos por la venta de las mismas, una incidencia neta sobre el déficit negativo. Es cierto que algunas de las empresas privatizadas operaban con pérdidas y recibían, antes de su venta, ayudas del Estado. Sin embargo, los ingresos que el Estado recibía de las empresas que operaban con beneficios (entre ellas Repsol, Telefónica, Endesa, Argentaria y Tabacalera) suponían cinco veces las pérdidas de las empresas que operaban con pérdidas según Vergés.

Más aún, si la privatización de algunas empresas públicas parecía liberar al Estado de las inversiones necesarias para su modernización y expansión, el gasto realizado en la reestructuración y modernización de otras con vistas a su venta, ha sido superior a las primeras²¹.

El Tratado de Maastrich²² comprometía, además, a los países firmantes a facilitar el libre movimiento de bienes, servicios, trabajadores, capital y el derecho a establecer negocios en otros Estados miembros. Estas exigencias suponían la necesidad de terminar con los monopolios existentes y en esos momentos, la mayoría de los servicios públicos se prestaban en régimen de monopolio. Ello implicaba realizar importantes cambios en la estructura económica de nuestro país.

A pesar de las ventajas que puedan conllevar las privatizaciones, es importante destacar, no obstante, que la privatización no es sinónimo de competencia. En el caso español, como en otros países, se han abierto a la competencia algunas actividades sin privatizar las empresas existentes en el mercado (ej: canales de televisión); al mismo tiempo que se han privatizado empresas públicas que han seguido operando como monopolio²³, lo que tiene sentido económico teniendo en cuenta, en muchos casos, la existencia de elementos de monopolio natural.

El proceso privatizador español, ha pasado por varias fases claramente diferenciadas. La primera de ellas, entre los años 1985 y 1992

20. VERGÉS, J., «Why Governments», o.c.

21. Para un estudio detallado, véase VERGÉS, o.c.

22. Firmado en 1992, y con entrada en vigor el 1 de enero de 1994.

23. VERGÉS, J., «Why Governments», o.c.

se planteó a raíz del «Plan de modernización y racionalización del sector público empresarial». Su principal objetivo era la reorganización de los sectores productivos de titularidad estatal con la finalidad de conseguir empresas dinámicas y competitivas que dieran primacía a criterios de rentabilidad. En este período, nueve empresas del sector petroquímico y del gas fueron absorbidas por Repsol, que pasó a ser la primera empresa industrial española; cinco empresas del aluminio se fusionaron en Inespal; seis del sector de la electrónica se integraron en Indra; ocho de alimentación en Tabacalera; y las acciones de las compañías eléctricas públicas fueron adscritas a Endesa. Los bancos públicos que se fusionaron en Argentaria y las empresas siderúrgicas dieron lugar a la Corporación Siderúrgica Integral. El grupo Téneo agrupó a todas las empresas ya reestructuradas y fusionadas del INI que eran rentables o tenían expectativas de serlo.

En una segunda fase, entre 1993 y 1996, gran parte de las mayores compañías públicas españolas se privatizaron de forma parcial a través de que se privatizaron mediante un sistema de OPV, manteniéndose, no obstante, el control gubernamental (Repsol, Telefónica, Argentaria, Endesa y Tabacalera). En el mismo período se vendieron, normalmente por enajenación directa, las participaciones públicas de más de 65 empresas en sectores de actividad no estratégica, regidos por criterios de mercado.

Las privatizaciones, parciales y limitadas, efectuadas por el gobierno del PSOE sufrieron un fuerte empuje con la llegada al poder del Partido Popular, que, además de contar ya con un antecedente que facilitó el tránsito hacia las privatizaciones totales, no contaba en su seno con una corriente claramente defensora de la empresa pública por motivos ideológicos como ocurría en el Partido Socialista. De este modo, desde 1996, las privatizaciones se aceleran colocando a España entre los países a la cabeza de las privatizaciones mundiales²⁴. En junio de 1996, se aprobó un nuevo plan de privatizaciones (Programa de Modernización del Sector Público y Empresarial) que reclasificaba las empresas públicas en cuatro grupos diferenciados a efectos de calendario de privatización:

24. El sexto país en volumen de privatizaciones y el cuarto en cuanto al peso de las privatizaciones sobre el PIB según datos de la OCDE (*Financial Markets Trends*, n.º 66) para el período 1990-1997.

- Aquellas compañías estables susceptibles de privatización inmediata, como Repsol, Argentaria, Telefónica o Tabacalera.
- Aquellas compañías que operaban en un mercado que necesitaba transformarse en un mercado competitivo antes de su venta, como Endesa, o Red Eléctrica Española.
- Aquellas compañías que necesitaban fortalecerse antes de poder privatizarse, como Casa o Iberia.
- Por último, aquellas compañías extremadamente deficitarias (que para su supervivencia necesitaban de los presupuestos del Estado) en que se aplazaba cualquier acción al respecto, como Hunosa.

IV. LA REGULACIÓN Y LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

El devenir histórico parece demostrar la existencia de un consenso para abandonar, en la medida de lo posible, la provisión de muchos servicios por parte del Estado en favor de las políticas de Defensa de la Competencia y de la Regulación de los mercados.

Las distintas formas de intervención pública que tienen los Estados a su alcance restringen, influyen o condicionan las actuaciones de los agentes económicos, y obliga a que las empresas actúen de manera distinta a como actuarían si tal intervención no existiera.

4.1. *La Política de la competencia*

La Política de competencia consiste en la determinación de las reglas de funcionamiento de los mercados. Se suele fijar la Sherman Act norteamericana de 1890 como el punto de partida de la política de defensa de la competencia moderna.

Los países europeos tienen poca tradición de política de competencia (con la excepción del Reino Unido). Sin embargo, la Comunidad Europea manifestó desde su inicio el objetivo de la defensa de la competencia. Ya en el Tratado de Roma (1957), los artículos 85 y 86 (Art. 81 y 82 del Tratado de Ámsterdam de 1997) fijaban las principales normas referidas a la política de la competencia de manera muy general que se han ido concretando en reglamentos posteriores como el Reglamento 17 (en vigor desde 1962) o en el Reglamento 4064/89 (en vigor desde 1990).

En España, algunas de las normas más importantes son:

- Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE de 18 de julio de 1989). Modificada por el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio
- Decreto 538/1965, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Tribunal de Defensa de la Competencia
- Real Decreto 295/1998, de 27 de febrero, relativo a la aplicación en España de las Reglas Europeas de Competencia

La política de defensa de la competencia tiene como objetivo combatir la existencia de poder de mercado y garantizar la competencia en los mercados siempre que ello sea posible.

Muchas veces las empresas necesitan obtener beneficios suficientes que les permitan realizar las inversiones necesarias para competir en los mercados internacionales, y las leyes deben tratar de conseguir un equilibrio que permita garantizar la existencia de competencia interna sin poner en peligro las posibilidades de crecimiento internacional de las empresas.

El tamaño óptimo de las empresas no es, por lo tanto, una cuestión fácil de consensuar, teniendo en cuenta que los servicios en red pueden aprovecharse de economías de escala y de alcance, para los que el tamaño de la empresa es un determinante fundamental que conlleva, en muchas ocasiones, la generación de progreso y el aumento de la productividad del país.

La teoría de los mercados contestables o disputables²⁵ afirma que es posible alcanzar un precio eficiente, a pesar de la existencia de un monopolio, si se garantiza que no existen barreras de entrada o salida, que todos los competidores tienen acceso a la misma tecnología de producción, que existe información sobre los precios disponible para todos los participantes y consumidores y que nuevas firmas pueden entrar y salir antes de que la empresa dominante ajuste los precios del mercado. La presencia de posibles competidores fuertes inhibe los incentivos de la empresa dominante para elevar el precio más allá de un nivel competitivo pues esto deterioraría su posición.

El precio que deben fijar los monopolistas, entonces, ha de ser más alto que el costo marginal y debe permitirles generar ganancias,

25. BAUMOL, W.J.; PANZAR, J.C., y WILLING, R.D., *Contestable Markets*, o.c.

pero tampoco ha de ser tan alto que incentive la entrada de nuevos competidores. Es lo que se llama un precio de monopolio sostenible.

4.2. *La Regulación de los mercados*

A pesar de los intentos de introducir la competencia, los servicios públicos privatizados siguen, en la mayoría de los casos, estando dominados por grandes compañías. Puede que ya no sean, en muchas ocasiones, monopolios en sentido estricto, no obstante, siguen teniendo un gran poder de mercado, y por lo tanto hay muchas las posibilidades de que aparezcan la fijación de precios o la colusión oligopolística.

Cuando las fuerzas de la competencia son poco significativas, o inexistentes, la Política de Competencia puede resultar insuficiente y aparece la regulación²⁶.

La regulación toma diferente forma en distintas circunstancias. La *regulación social* surge cuando, sea o no posible la competencia, la relevancia social de las actividades de la compañía, haga necesaria garantizar la provisión del servicio y la calidad del mismo.

La maximización de beneficios, objetivo generalmente aceptado de la mayoría de las empresas, puede poner en peligro en ocasiones la calidad del servicio mediante el abaratamiento de los costes.

Obviamente, las empresas privadas dejarán sin cubrir todos aquellos servicios que no sean rentables, por más que socialmente sean necesarios. En sectores específicos, como el de la Electricidad, las Telecomunicaciones o los Servicios Postales, algunas actividades se consideran esenciales y deben ser garantizadas a todos los consumidores, independientemente de la situación geográfica, a un precio uniforme, razonable y asequible. Esta posibilidad afecta especialmente a quien vive en zonas rurales y áreas remotas, lejos de los grandes núcleos urbanos.

La *regulación económica* aparece cuando existe un verdadero monopolio natural y, en definitiva, poder de mercado.

En un mercado puede producirse una situación en la que los costes de producción con dos o más empresas sean superiores al coste

26. En 1870 aparecen en los Estados Unidos los primeros intentos de regulación económica (tarifas de agua y gas).

de producción que tendría una única empresa (subaditividad en la función de costes, asociado a las economías de escala). Esta situación suele darse simultáneamente a la existencia de costes hundidos significativos que requieren de grandes inversiones. Pero, además, cuanto mayor sea la red, mayor es la utilidad para los consumidores del servicio que se suministra por medio de la red²⁷.

Además muchas partes de las industrias con elementos de monopolio natural son potencialmente competitivas y solamente la red a través de la que se presta el servicio es un monopolio natural. La generación de electricidad, la producción de gas o las empresas ferroviarias, por citar algunos ejemplos son potencialmente competitivas siempre, que las distintas empresas tengan acceso a sus respectivas redes. Sloman²⁸ presenta algunos ejemplos de lo que los reguladores pueden hacer para fomentar la competencia en aquellas partes de las industrias privatizadas que son potencialmente competitivas:

- Impedir al productor existente el acceso a algunos segmentos del mercado o limitarlo.
- Obligar a los propietarios de una red a permitir el acceso a los competidores a tarifas competitivas.
- Impedir las prácticas restrictivas de los productores existentes
- Eliminar las barreras legales a la entrada de nuevas empresas
- Confiscar la propiedad de la red a la compañía principal.

Incluso cuando la competencia efectiva es posible, tras la privatización de una empresa y hasta que la competencia sea realmente efectiva en el mercado, se considera necesario imponer fórmulas de control de la empresa privada, al mismo tiempo que se implementa una política activa de creación e incentivo de la competencia.

La regulación busca la eficiencia asignativa, mediante la regulación de precios y la eficiencia productiva, mediante incentivos a las empresas reguladas para que produzcan al mínimo coste posible.

El regulador ha de conseguir un buen equilibrio entre el bienestar de los consumidores y los beneficios de la empresa. Deben fijarse precios que permitan obtener a la empresa regulada lo que se consi-

27. LASHERAS, M. A., *La regulación*, o.c.

28. SLOMAN, 1997.

dera un beneficio «justo» (además el nivel y la estructura de precios pueden fijarse con otros objetivos como la transferencia de rentas entre distintos grupos de consumidores).

El beneficio debe asegurar que la empresa es capaz de funcionar eficazmente, de mantener su integridad, de atraer capitales y de compensar a los inversores por los riesgos asumidos.

Sin embargo, la fijación de precios se encuentra con un problema de asimetría de información en lo referente a los costes de producción entre el regulador y la empresa.

Dejando a un lado esta asimetría de información, el análisis elemental del monopolio muestra una divergencia entre el precio y el coste marginal, y cómo el precio óptimo desde el punto de vista privado (el del monopolista) es superior al precio óptimo desde el punto de vista social. Esto ocurre tanto en empresas con un solo producto y precios lineales como en empresas multi-producto o con precios no lineales.

Como es bien sabido, en condiciones de competencia perfecta, el precio es igual al coste marginal. Aparentemente, la solución eficiente, por lo tanto, sería fijar el precio igual al coste marginal. Sin embargo, los monopolios naturales tienen costes decrecientes, con lo que la fijación $P=CMg$, generaría pérdidas, que sería necesario compensar al productor, con los consiguientes problemas que ello conlleva²⁹.

Como alternativas a la fijación del precio igual al coste marginal, puede encontrarse en la literatura económica las tarifas en dos partes³⁰, los precios Ramsey³¹, o permitir que el monopolio fije el precio igual al coste medio (precios del monopolista)³².

29. Como pueden ser los costes para el bienestar originados por aumento de impuestos o la reducción del gasto; o también una redistribución de renta que pueda considerarse injusta.

30. Consistente en sumar al precio una cuota fija para acceder al suministro que iguale las pérdidas.

31. Que conducen al establecimiento de precios más elevados a aquellos grupos de usuarios con menor sensibilidad a las variaciones en los precios, con la finalidad de minimizar las distorsiones en cuanto a decisiones de consumo respecta.

32. Lo habitual en este caso es establecer un impuesto sobre el monopolista que compense los beneficios extraordinarios.

4.2.1. Mecanismos de regulación

4.2.1.1. Regulación de la tasa de beneficios³³

En la regulación tradicional de monopolios naturales, el mecanismo de regulación basada en el coste tiene un papel central. Desde el final de la segunda guerra mundial hasta finales de los años 80 se reguló de este modo la AT&T. Este tipo de regulación se basa en que en cada período el gobierno hace una auditoría de los costes de la empresa. A continuación se determinan los precios, que cubren los costes más una tasa de rentabilidad «normal».

Las necesidades de ingresos de la empresa deben cubrir:

- la suma de los gastos operativos;
- la depreciación del capital;
- los impuestos que debe pagar;
- la tasa de beneficio por el valor nominal de la inversión. Este valor nominal es el valor de los activos, normalmente medido por su valor de compra menos la depreciación (puede calcularse también de otras formas como, por ejemplo, según el precio de sustitución de los activos). La tasa de beneficio debe elegirse lo suficientemente alta como para incrementar el capital, pero lo suficientemente baja como para que no suponga abuso de poder de mercado

El procedimiento que sigue el regulador es prever la demanda y basándose en los requisitos de beneficio y las cantidades previstas, el regulador fija el precio que permite cargar a la empresa.

A la hora de calcular los gastos operativos, después de una auditoría se asumen que los costes son eficientes o, se estiman lo que serían los costes de una empresa eficiente o, se aceptan los exógenos y se estiman los endógenos³⁴.

33. Rate of return regulation,

34. Técnicas de estimación:

- Análisis de las ratios (la técnica más sencilla).
- Programación matemática:
 - Análisis envolvente de datos (Data Envelopment Analysis).
 - Acercamiento de programación paramétrica (Parametric Programming Approach).
- Técnicas econométricas:
 - Ordinary Least Squares – OLS.
 - Corrected Ordinary Least Squares – COLS.

A la hora de decidir la tasa de beneficio «razonable» se tienen en cuenta:

- la retribución de la espera;
- la inflación: de otro modo el valor de compra del dinero invertido se iría reduciendo;
- el riesgo: cuanto mayor sea el riesgo, mayor debe ser el interés obtenido³⁵. Las compañías reguladas reclaman por lo general una compensación adicional por el riesgo regulador (puesto que el regulador puede introducir un elemento de riesgo adicional en la empresa); sin embargo, este riesgo suele afirmarse que es evitable a través de la diversificación.

Este mecanismo no incentiva a las empresas para que se esfuerzen en minimizar los costes, puesto que estos se trasladan al precio. Por ello hay un exceso de utilización de capital (efecto Averch-Johnson). Es por esto que, en la década de los 80, el gobierno británico, a la hora de privatizar British Telecom, el mecanismo que utilizó no fue el de la tasa de retorno, sino un mecanismo de regulación de precios máximos.

4.2.1.2. Regulación de precios máximos³⁶

El método, también conocido como IPC-x (RPI-x), propuesto por Littlechild, utiliza restricciones explícitas en las tarifas cobradas por la utilización del servicio que están basadas en incentivar la eficiencia. El precio no debe incrementarse más que X (objetivo de eficiencia adicional a la eficiencia de la economía del país en su conjunto) por ciento por debajo del índice de precios al consumo (el nivel de

– Stochastic Frontier Estimation.
– Panel Data.

35. En cuanto al riesgo, éste tiene dos componentes diferenciados:

- riesgo diversificable (la parte del riesgo que podría evitarse mediante la diversificación). Surge del hecho de que muchos de los riesgos que afectan a una empresa son propios de la misma y solamente afectan a esta.
- riesgo no diversificable (es el riesgo del mercado, el que surge de aquellos eventos que afectan al mercado en su totalidad). Estos son los riesgos que no pueden evitarse independientemente de cuánto se diversifique. Surgen del hecho de que algunos riesgos amenazan a cualquier tipo de negocio.

36. Price-cap regulation.

eficiencia de la economía en su conjunto). Cualquier incremento de la eficiencia por debajo o por encima del objetivo de eficiencia revierte directamente sobre los beneficios de la empresa durante el plazo acordado por el regulador hasta la siguiente revisión de tarifas.

En la regulación por precios máximos, el gobierno no hace ninguna auditoría de la empresa. Los precios se fijan a priori e independientemente del valor que tengan los costes. De esta forma, la minimización de los costes es muy superior, puesto que minimizando los costes se incrementan los beneficios. Se considera que el método IPC-X reduce la carga sobre el regulador y, por lo tanto, el riesgo de captura, pero, de todas formas, el regulador tendrá que considerar las mediciones del capital y de la tasa de beneficios cada período al fijar X. Además, las empresas reguladas no pueden estar seguras de que vistos los resultados el gobierno no decida incrementar la tasa a reducir del IPC con el que se puede incrementar el precio en la próxima revisión. Aún así, durante los primeros años de privatización de British Telecom se ha demostrado que el mecanismo tenía ventajas y supuso de hecho una importante reducción de costes.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARMSTRONG, M.; COWAN, S., y VICKERS, J., *Regulatory Reform: Economic Analysis and the British Experience*, MIT Press, 1994.
- BAUMOL, W. J.; PANZAR, J. C., y WILLING, R. D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Jarcourt, Brace, Jovanovich, Nueva York 1982.
- BISHOP, K.; KAY, J., y MAYER, C. (eds.), *The Regulatory Challenge*, Oxford University Press, Oxford 1995.
- GÁMIR, L., «Análisis de las OPVs de empresas públicas en España», *Economía industrial*, 328 (1999) 115-130.
- LAFFONT, J. J., y TIROLE, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.
- LASHERAS, M. A., *La Regulación Económica de los Servicios Públicos*, Ariel Economía, 1999.
- STIGLER, G., «La teoría de la regulación económica», en BEL, G. (comp.), *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Editorial Civitas, Colección Economía, 1996.
- STIGLITZ, J. E., *Whither socialism?*, MIT Press, 1994.
- VERGÉS, J., «Why Governments Sell Public Firms: The Spanish Case», *International Advances in Economic Research*, 7 (2001) 114-132.

- VISCUSI, W.; VERNON, J., y J. HARRINGTON, *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, 2000.
- VV.AA., *Teoría y política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica; análisis del caso español*, SEPI (eds.), 2004.