

Servicio Público Liberalización Privatización

Conceptos

65.45 – Regulación de Servicios Públicos
Ingeniería Electricista
Facultad de Ingeniería
UBA
Ing. Sergio Chedid
Marzo de 2013

Del “Estado prestador” al “Estado regulador”

Prestaciones esenciales para los ciudadanos.

A precios asequibles para amplias capas de la población.

Dos modelos alternativos para atender las necesidades sociales:

- el modelo de mercado
- el modelo público

Tradicionalmente el Estado es el principal responsable

- Incapacidad del sector privado.
- Los beneficios que pudiesen obtener con el desarrollo de ciertas actividades podrían ser transferidos a otras.

Subsidio Cruzado

- Procede partir de la premisa de que la obligación que incumbe al titular de dicha misión de garantizar sus servicios en condiciones de equilibrio económico presupone la posibilidad de una compensación entre los sectores de actividad rentables y los sectores menos rentables y, en consecuencia, justifica una limitación de la competencia, por parte de empresarios privados, en los sectores económicamente rentables.

Del “Estado prestador” al “Estado regulador”

Concepto de servicio público

- Toda actividad cuya realización se encuentra asegurada, regulada y controlada por los gobernantes, porque la realización de aquella actividad es indispensable al desarrollo de la interdependencia social, es aquella de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente más que por la intervención de la fuerza gubernamental.
- La libertad de la Administración
 - ✓ Prestación directa.
 - ✓ Prestación indirecta.
- La libertad de optar por un operador único o por varios operadores.

Monopolio Natural

- Red única y el operador único convienen a los usuarios en cuanto hacen viable una minoración en los precios (economías de escala).

Del “Estado prestador” al “Estado regulador”

Ideas económicas

- “Servicio Público” y “Libertades Públicas” son dos conceptos prácticamente incompatibles.
- Las tesis que abogan por un “Estado mínimo”.
- Ronald Reagan (1980-1988) y Margaret Thatcher (1979-1990).

Nacen así las “teorías desreguladoras”

- La privatización hace referencia a la venta de activos del Estado a empresas privadas.
- La gestión comercial consiste en la búsqueda de rentabilidad.
- La desregulación implica la supresión de encorsetamientos de carácter normativo en el funcionamiento del mercado.
 - ✓ “libertad de acceso” (barreras a la entrada) .
 - ✓ “libre tarificación”.
- El sistema de mercado propugna el principio de la libre entrada de operadores en el respectivo sector.
- Los progresos científicos y la evolución de la economía han aportado cierta consistencia a esta teoría
 - ✓ Tecnología.
 - ✓ Globalización.

Privatización y liberalización

Privatización y Liberalización sus significados difieren notablemente.

La privatización – algunas definiciones

- Un desplazamiento de los agentes del sector público desde la esfera productiva a la de control del interés general.
- La desnacionalización o venta de propiedades estatales, la desregulación y la tendencia a la competitividad, junto con la introducción de la propiedad privada y los acuerdos de mercado de los Estados sociales.
- El cambio en la propiedad de empresas o el cambio en la entidad jurídica del prestatario de bienes y servicios.
- La transferencia de una función, actividad u organización del sector público al privado.

Cambios esperados por la privatización

- ✓ La titularidad del prestador o prestadores.
- ✓ Mejora de la eficiencia productiva.
- ✓ Aligeramiento de las cargas de los presupuestos públicos.
- ✓ Promoción del denominado “capitalismo popular”.
- ✓ Activación de los mercados financieros.
- ✓ Evitación de la utilización instrumental de la empresa pública.
- ✓ Implicación de los trabajadores de la empresa en la eficiencia de ésta.

Privatización y liberalización

Modos de privatización

- Venta negociada de activos.
- Concurso o subasta.
- Bonos de staff.
- Oferta pública de venta de acciones.
- Colocación de acciones en el mercado de valores.
- Reducción de capital a cargo del accionista público o ampliación de aquél sin intervención del sector público.
- Aceptación de una Oferta Pública de Adquisición (OPA).
- Emisión de bonos convertibles en acciones.
- Fusiones e intercambios de activos financieros entre empresas.
- Fórmulas mixtas.

Privatización y liberalización

La Liberalización

- Medidas dirigidas al estímulo y a la defensa de la competencia en los mercados de bienes y servicios.
- Desmantelamiento de monopolios sobre servicios reservados a la autoridad pública
- La liberalización es la apertura de un sector a múltiples operadores y el monopolio su antítesis.

Pautas seguidas

- Desintegración vertical del sector.
- Ordenación de los mercados.
- Transformación de los títulos habilitantes otorgados.

La **Liberalización** posee una naturaleza esencialmente **jurídica**.

La **Privatización** está incardinada más bien en la esfera **política**.

Liberalizar y Privatizar son opciones diferentes, pudiéndose privatizar plenamente un sector (en el que deja de estar presente, como actor principal, la Administración) sin que ello implique, necesariamente, liberalizar (introducir la competencia).

Servicios públicos y servicios de interés general

La expresión servicio público puede significar cosas muy diferentes en los diversos sistemas normativos.

El objetivo es asegurar a los ciudadanos una serie de prestaciones esenciales de forma general, regular y continuada.

Definiciones de los servicios de interés general en Europa:

- Servicios de interés general.
- Servicios de interés económico general.
- Servicio público.
- Servicio universal.

Las normas comunitarias someten a todas las empresas a las reglas de la competencia y no prejuzgan el régimen de propiedad de los Estados miembros ni obligan a privatizar sus empresas. Esta decisión depende de la voluntad de cada Estado.

Regulación y desregulación

Concepto de regulación

- Consiste en que el Estado deje de ser prestador para convertirse en regulador.
- Asumir las tareas de regular, autorizar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las conductas que puedan contravenir el interés general.
- La regulación es un juego de suma negativa que genera ganadores y perdedores.

Los distintos grupos actuantes en el mercado intentarán influir sobre él con diversos propósitos

- Obtener transferencias con cargo al erario público y beneficios fiscales.
- Procurar la introducción de medidas perjudiciales para los productores de bienes o servicios sustitutivos y beneficiosas para los que producen los complementarios.
- Constituir barreras para la entrada en el mercado de nuevos competidores.
- Garantizar una fijación de precios que maximice su beneficio.

Premisas a las que deberá ceñirse la autoridad pública

- Concienzuda política de control sobre las ayudas públicas.
- Menor injerencia posible del poder público en la regulación de las actividades liberalizadas (desregulación).
- Máxima apertura posible del mercado a la entrada de nuevos competidores.
- Escrupuloso respeto a una política de precios acorde con los costes de producción, las necesidades sociales y el imperativo de procurar adecuados beneficios empresariales.

Regulación y desregulación

El nivel de regulación adecuado y sus virtuales inconvenientes

- El Estado regulador no debe asumir la desregulación como dogma, sino como tendencia y siempre que esté objetivamente justificado por una mejora, cualitativa o cuantitativa, en las prestaciones para los ciudadanos.
- Creación de órganos independientes de los operadores y dotados de potestades públicas de control, supervisión y arbitraje.
- Las grandes empresas no ofrecen información suficiente.
- La revisión judicial de las decisiones del ente regulador es posible, pero limitada.
- En general todo lo normativo, tiene una natural y comprensible tendencia a la rigidez.

Captura del regulador

- La escrupulosa garantía de independencia en la organización y funcionamiento de estas entidades, así como la introducción de elementos democratizadores en la elección de sus miembros es esencial.

Regulación y desregulación

Evaluación de los procesos de desregulación

Existen muy variadas formas de organización:

- El monopolio y gestión directa de la Administración.
 - La utilización de la técnica concesional.
 - El control ejercido a través de la exigencia de autorizaciones.
-
- La mejor defensa que puede hacerse del servicio público es que se trata, de “la prolongación del mercado por otros medios, cuando el mercado fracasa, no su contrario”.
 - Uno de los peligros del sistema es que las empresas dominantes en los mercados liberalizados abusen de su posición de dominio.
 - El problema de las actividades colusorias es ciertamente significativo.
 - La sola amenaza de nuevos competidores ejerce una poderosa presión para evitar abusos en la posición Dominante.

Las “relaciones de agencia”

Principal - Agente

- Se producen cuando un agente actúa en nombre o por cuenta del principal
- Pero se adoptan decisiones orientadas a satisfacer sus propios intereses con independencia de que puedan verse perjudicados los del principal

Costos de agencia

- Es lógico que el agente que posea más y mejor información que el principal sobre la tarea a realizar (asimetría en la posesión de información).
- La permanencia del directivo en su puesto de trabajo está en estrecha relación con los riesgos asumidos por la dirección de la empresa.
- El relevo de los altos directivos cobra especial importancia en el marco de las tomas de control empresariales derivadas de gerencias ineficientes. El denominado “enfoque disciplinario”.

La gestión

Gestión Directa

- La entidad pública conserva la dirección inmediata
 - Gestión directa centralizada
 - Gestión directa descentralizada funcionalmente
 - Gestión directa descentralizada en régimen de derecho privado

Gestión Indirecta

- La autoridad pública cedería la gestión inmediata a la iniciativa privada, reservándose su control y reglamentación
- Algunas condiciones fundamentales para rendir la máxima utilidad:
 - Claridad en la definición del proyecto.
 - Voluntad política clara y enmarcada en unos límites temporales concretos.
 - Transparencia en los costes, en las condiciones de concesión y de explotación.
 - Determinarse claramente unas garantías financieras y existir un entorno jurídico elaborado y estable.
 - Generación de ingresos en plazos razonables.
 - Garantía pública de ingresos mínimos.
 - Reparto claro y detallado de los riesgos.
- Algunos obstáculos que pueden aparecer:
 - Importancia de las sumas necesarias para poder participar en licitaciones.
 - Excesiva dependencia de rentabilidades a corto plazo.
 - Contexto político fluctuante.

La gestión

Obra Pública

- Aquella “que es de interés general y se destina a uso público”.

Dominio Público

- Bienes de dominio público son los destinados al uso público.

La reciente liberalización de sectores publicados en el ámbito de las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el gas o los hidrocarburos ha hecho que esté sobre el tapete la necesidad de dotar de nuevo sentido a los conceptos de dominio público, obra pública y servicio público.

Si las redes de telecomunicaciones, las de energía eléctrica, los oleoductos o los gaseoductos son infraestructuras de titularidad privada no existe inconveniente jurídico para hacer extensivo este mismo sistema a otros tipos de infraestructuras.

El libre acceso de terceros quedaría garantizado con la imposición de obligaciones específicas (“open network”) que encuentran su justificación en el nuevo concepto de “servicio universal”.

Si la actividad se despublica, se incide en el sustrato material que le sirve de soporte y la infraestructura deja de ser considerada como bien demanial, lo cual no implica que su utilización deje de estar regulada. El dominio público deja de ser tal y las instalaciones o equipamientos —sin dejar de ser “de interés general”, en cuanto están abiertas a un uso público— pueden ser de titularidad privada.

Algunas reflexiones

- ... política económica suficientemente definida ...
- ... condiciones contextuales ...
- ... ofrecer el sistema tradicional del servicio público ...
- ... prevenir los costes de agencia ...

... política económica suficientemente definida ...

Un proceso de privatización solo debe ser abordado en el marco de una política económica suficientemente definida y tras un minucioso análisis del pro y el contra.

Pros

- Liberación de los presupuestos públicos.
- Adquisición de un importante volumen de recursos.
- Equilibrio presupuestario en el futuro.

Contras

- Pérdida de un patrimonio.
- Privatización de las empresas públicas rentables y el mantenimiento en cartera de las deficitarias.
- Empeorar los resultados presupuestarios a largo plazo.
- Previo a la privatización, costosos procesos de saneamiento financiero .
- La ineficiencia de la gestión pública frente a la privada en duda.
- Que una empresa privatizada caiga bajo la influencia de un Gobierno extranjero.

Si un proceso privatizador no es abordado con el máximo rigor puede desembocar en su pérdida de credibilidad ante los ciudadanos.

La **“acción de oro”** es una aportación del sistema de privatizaciones británico, cuya justificación es la protección de los intereses nacionales en industrias estratégicas a través de la dación al Gobierno de poderes para impedir absorciones, limitar las inversiones extranjeras y el señalamiento de condiciones sobre las operaciones de las industrias privatizadas.

... condiciones contextuales ...

El éxito de la privatización tiene un alto grado de dependencia respecto de las condiciones contextuales del correspondiente sector

- La privatización goza de elevadas probabilidades de éxito cuando se produce en contextos competitivos y con una empresa privada altamente eficiente.
- Cuando la modificación en la titularidad es acompañada por la apertura a la competencia se suelen producir sustanciales incrementos en la productividad de la empresa, algo que no sucede en el caso de la privatización de los denominados monopolios naturales.
- La venta de monopolios naturales genera, indudablemente, más ingresos que la venta de una empresa sometida a competencia.

... ofrecer el sistema tradicional del servicio público ...

No deben minimizarse las posibilidades que todavía puede ofrecer el sistema tradicional del servicio público

El sistema de mercado, a diferencia del tradicional de servicio público, promueve:

- la libre entrada de operadores en el sector.
- la posibilidad de un uso compartido de las infraestructuras.
- la libre creación de redes.
- la posibilidad de interconexión de las mismas.

Los progresos científicos y la evolución de la economía han aportado consistencia a estas tesis.

Ahora bien: el sistema de mercado es posible en la actualidad gracias a que bajo el sistema del servicio público se han generado las condiciones apropiadas.

Dos perspectivas de difícil simultaneidad: la económica y la social.

El sistema del servicio público ha demostrado su idoneidad para afrontar grandes proyectos de generación y modernización de infraestructuras y servicios.

“coste del servicio público” vs “coste del no servicio público”.

... prevenir los costes de agencia ...

Prevenir los costes de agencia en las empresas públicas es un paso adelante hacia el éxito de la gestión y, en casos concretos, una alternativa a la Privatización

- La justificación de alternativas privatizadoras ha sido el lamentable funcionamiento de la empresa pública, circunstancia que, quizás, podría haberse evitado abriendo nuevas perspectivas desde el punto de vista gerencial.
- En el ámbito de sector público, como ocurre en el privado, se manifiestan relaciones de agencia entre los gestores de las empresas y el principal, que no está nítidamente determinado, sino muy disperso.
- Mecanismos para refrenar los conflictos de agencia y sus conflictos
 - Mayor democratización en los consejos de administración.
 - Problemas de sobreinversión que surgen en la relación accionista-directivo.
 - Remuneración del agente.
 - Posibilidad de toma de control de una empresa por parte de otra
 - Órganos ad hoc formados por reputados especialistas

BIBLIOGRAFIA

Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada

Bernardo Sánchez Pavón

Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, de la CEPAL - Santiago de Chile, julio de 2011

Fin