

Germà Bel i Queralt (ed.)
**Privatización, desregulación y
¿competencia?**

Madrid, Civitas, 1996

PILAR EGEA
Universidad de Zaragoza

En *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Germà Bel recopila, traducidos al castellano, algunos de los trabajos fundamentales publicados en el mundo anglosajón relativos a las tendencias actuales de la intervención —“desintervención”, se dice en el libro— del sector público en la economía. En los últimos treinta años, desregulación y privatización son dos tópicos que se han incorporado de la agenda política de los gobiernos democráticos. Sin embargo, hay un tercer elemento que la literatura ha considerado necesario para lograr situaciones más eficientes: la competencia. Y la pregunta es: ¿ha formado parte la competencia, también, de esas agendas? La selección de artículos va precedida por una introducción del editor y se cierra con un anexo, a cargo de Andreu Olesti Rayo y Milagros Álvarez Verdugo, sobre la actividad normativa de la Unión europea en relación a la política de libre competencia.

En la introducción, Bel señala a los agentes que han motivado el comportamiento privatizador y desregulador de los gobiernos: la Academia y la sociedad. La doctrina liberalizadora procedente de la corriente principal de la escuela de Chicago —cuyos componentes han recibido en varias convocatorias el premio Nobel— y el escepticismo social referente al acierto de la acción del sector público han llevado a que, en los países democráticos, donde existe un liderazgo político con capacidad para ello, se hayan emprendido reformas caracterizadas por una cierta retirada del sector público de la actividad económica.

La privatización de empresas públicas en muchas ocasiones ha buscado obtener ingresos para la hacienda pública junto a otro tipo de objetivos políticos. La mejora en la eficiencia no ha sido un móvil para las decisiones en este ámbito. Y las consecuencias son bastante desalentadoras. Más preocupación por la eficiencia —y mejores resultados, se dice en el libro— se observa en los procesos desreguladores, que han ido dirigidos a fomentar la competencia. Pero, por diversos motivos, privatización y desregulación han originado lo que en la literatura ha venido denominándose *re-regulación*.

Tras estas consideraciones, el libro se ha dividido en dos partes que, desafortunadamente, no tienen relación alguna: en la primera se recogen algunos de los artículos más conocidos de la teoría de la regulación, desarrollada por la escuela de Chicago y,

en la segunda, trabajos que tratan de hacer balance de los procesos de desregulación y privatización, estos últimos impulsados desde el Reino Unido. Así, disponemos ahora de versiones traducidas –algunos artículos ya lo estaban– y recopiladas en un mismo volumen de Stigler (1971) (*The theory of economic regulation*)¹, Posner (1975) (*The social cost of monopoly and regulation*), Becker (1985) (*Public policies, pressure groups and dead weight costs*), Winston (1993) (*Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists*), Kay y Thompson (1986) (*Privatization: a policy in search of rationale*) y Vickers y Yarrow (1991) (*Economic perspectives on privatization*).

El esfuerzo de síntesis que realiza el editor para presentar el comportamiento observado en muchos gobiernos en los últimos treinta años es muy de agradecer. Pero ello obliga a omitir tantas matizaciones que las ideas transmitidas pueden dar lugar a interpretaciones erróneas. Se echa de menos, también una justificación más precisa de la selección de artículos: si bien es cierto que “todos ellos son sumamente representativos de aspectos centrales de la discusión sobre privatización, desregulación y competencia”, no se recopilan otros que son *más representativos*.

Regulación y privatización son dos conceptos utilizados en la literatura anglosajona en un sentido mucho más amplio del que sería deseable. “Regulación”, tal y como la entienden Stigler o Posner, hace referencia a cualquier tipo de instrumento utilizado por el sector público: no sólo controles legislativos y administrativos sino, además, impuestos y subsidios de todo tipo. Y cuando Kay y Thompson hablan de “privatización”, están considerando, junto a la venta de activos públicos, la desregulación y la contratación externa de servicios. Si no es necesario distinguir entre mecanismos, es útil hablar de “intervención”. Se asegura en las primeras páginas del libro, que la tendencia actual es hacia una “reducción de la intervención del sector público en los mercados”, lo que lleva a hablar de “desintervención” –aunque, un poco más adelante, se admite que “ambos procesos [privatización y desregulación] han originado una característica común: la necesidad de *re-regulación*”. A mi entender, no se trata de mayor o menor intensidad de la intervención, sino de cambios en la misma a los que en otra ocasión² he denominado –tomando prestado y ampliando el término acuñado por Kay y Vickers– “proceso de reforma”: ha cambiado el ámbito desde el que se interviene, los sectores intervenidos y la forma de hacerlo. Así, en procesos de integración económica, la tendencia es hacia una regulación desde niveles supranacionales –como ha ocurrido con el sistema financiero o el medio ambiente en la Unión europea. En segundo lugar, se observa una menor presión en la regulación económica, mientras que avanza la regulación social. Por último, la regulación de la estructura está cediendo paso a la regulación de la conducta³. A mayor abundamiento, el trabajo de Vickers y Yarrow (1991) recogido en este libro ejemplifica cómo el programa privatizador británico ha ido acompañado de una mayor regulación de la conducta

(1) Que ha perdido su resumen introductorio original, posiblemente porque se ha utilizado alguna reimpresión posterior.

(2) Egea (1993).

(3) Kay y Vickers (1988) explican la reforma reguladora en Gran Bretaña como un cambio desde la regulación de la estructura (“qué empresas o tipos de empresa pueden intervenir en qué actividades”) hacia la regulación de la conducta (“control del comportamiento de las empresas en las actividades elegidas”). (*Op. cit.*, pág. 285).

de los agentes⁴. Y el propio Winston (1993), también en este volumen, señala que “ha habido una tendencia hacia una mayor, en lugar de menor, regulación de conducta social de las empresas” y, en nota a pie de página, afirma que, pese a que sigue hablándose de desregulación, debería decirse, “reforma reguladora” o “desregulación parcial”.

La economía del bienestar ha señalado los fallos del mercado (ausencia de competencia, efectos externos y riesgo e incertidumbre) como las razones para la intervención pública. Desde un enfoque normativo, se ha tratado de diseñar mecanismos con los que el sector público pudiera mejorar la eficiencia –atender el interés público. Contra esta tradición, se ha alzado la escuela de Chicago y su teoría positiva de la regulación, que se concentra en los aspectos redistributivos de las intervenciones públicas para colegir que éstas son provocadas por las presiones de ciertos grupos –satisfacer intereses privados o especiales. Pero este debate, en contra de lo que se afirma en el libro –“la antigua disidencia [la teoría positiva de la regulación] devino nueva ortodoxia”– no está zanjado.

La teoría económica de la regulación, como se ha denominado a este enfoque, pretende explicar la regulación –no la desregulación– y es precisamente la liberalización de algunos servicios públicos que, tradicionalmente, han estado bajo el control estatal la que la ha puesto en entredicho. Peltzman, máximo impulsor, junto con Stigler, de esta corriente, se ha llegado a preguntar recientemente si la desregulación no falsa decisivamente la teoría y ha señalado que “pese a que la ET [teoría económica de la regulación] puede contar una historia coherente sobre la mayoría de los ejemplos de desregulación, todavía no puede dar respuesta a algunas preguntas relacionadas con ellos”⁵. En cambio, la teoría de los fallos del mercado se ha visto reforzada al comprobar que se han desregulado aquellos sectores en que cambios en la demanda (sector aéreo) o en la tecnología de la producción (telecomunicaciones) han eliminado las economías de escala y se hacía ya, en consecuencia, innecesaria. Como muy expresivamente escribió Keeler (1984): “justo en el momento en el que las diversas teorías de la regulación de los intereses especiales consiguen un grado de aceptación, se institucionalizan reformas reguladoras en varias industrias consistentes con la teoría del interés público. Éstas parece que dan apoyo a la duda sobre la validez de las teorías de los intereses especiales”⁶. Quizás haya que reflexionar sobre las etapas que sigue el proceso de toma de decisiones públicas (motivación, decisión y ejecución) y en el diferente papel interpretativo que suministran las diversas teorías en cada una de ellas, en la línea de lo apuntado por Serrano Sanz (1995).

La primera parte del libro se destina a la teoría económica de la regulación. La interpretación de la escuela de Chicago sobre las razones explicativas de la intervención del sector público en la economía ha sido denominada “teoría de la captura” por entender que grupos de presión pequeños, pero con intereses fuertes, son capaces de “capturar” a quienes toman las decisiones públicas y conseguir que éstas les favorezcan. El trabajo que Stigler publicó en 1971 ha pasado a la historia por ser el primero que formula esta explicación y por señalar a los productores como colectivos ganado-

(4) La literatura ha unido más privatización y regulación que privatización y desregulación.

(5) Cfr. Peltzman (1989), págs 2 y 40, respectivamente. La desregulación de los sectores del transporte y de las telecomunicaciones se resiste a ser explicada con este marco teórico.

(6) Keeler (1984), pág. 137.

res de las medidas públicas. Un poco más tarde, en 1976, Peltzman generaliza y construye un modelo formal a partir de la idea de Stigler y sostiene que el regulador no atiende a un único interés, sino que pueden verse beneficiados diversos grupos con tal de que éstos sean efectivos desde el punto de vista político. Desde entonces, la literatura suele referirse a la teoría de la captura como “modelo Stigler-Peltzman”. Sam Peltzman aparece como el gran olvidado en el libro que comentamos.

En su lugar, se ha optado por traducir el trabajo de Posner relativo a los costes sociales del monopolio garantizado por el sector público. Fue Gordon Tullock quien, en 1967, sostuvo que el procedimiento de Harberger para evaluar la pérdida de bienestar social derivada del establecimiento de un monopolio la subestimaba. Al conocido triángulo de pérdida de peso muerto, había que añadirle el rectángulo de la derecha donde se contienen las rentas que se suponían transferidas desde el consumidor al monopolista y que Tullock da por disipadas. Posner formaliza un modelo y corrige los cálculos de Harberger. A partir de este trapecio, al que la literatura suele referirse como “trapecio Tullock-Posner”, se ha desarrollado la teoría normativa de la búsqueda de rentas. Ésta es la segunda pareja que Bel deshace en su recopilación.

Este primer bloque de trabajos se cierra con una de las aportaciones de Gary Becker a la teoría de los grupos de interés. Su primer trabajo –y el más citado– se había publicado en 1983 y, posteriormente, en 1985, se difunde una versión más elaborada a la que le añade algunas aplicaciones. Es menos conocido, pero más ortodoxo –de la “vieja ortodoxia”– el escrito en 1989: Becker rescata el instrumental propio de la hacienda pública tradicional (como son los criterios de compensación de Kaldor-Hicks) para aplicarlo a la actividad reguladora a fin de relacionar el *output* derivado de ella y los incentivos de los grupos para ejercer presión. Así, una política se llevará a cabo si el máximo de lo que están dispuestos a gastar en presionar los ganadores es superior al máximo de lo que están dispuestos a gastar para oponerse los perdedores –a menos que los primeros tengan mucha más influencia política que los segundos. Esto es así porque la contrapartida que unos esperan recibir supera a la carga que soportan los perjudicados, por lo que el resultado, valorado en términos monetarios, es positivo –o, más familiarmente: los ganadores podrían compensar a los perdedores y, aun así, mejorar.

De manera que, el mismo año de 1989 en que Peltzman reconoce sus dudas sobre la capacidad explicativa de la teoría de la regulación en algunos casos concretos, Becker afirma que “si los costes de peso muerto (y beneficios) son determinantes importantes de políticas actuales, muchos cálculos de costes de peso muerto de la literatura de bienestar aplicada y muchos resultados analíticos de la economía del bienestar y de la teoría de la imposición óptima son relevantes también para las teorías positivas del comportamiento político” [Becker (1989), pág. 18]. Desde mi punto de vista, si en su día Chicago inició, como se dice en el libro que comentamos, “un ataque sin cuartel contra el análisis económico tradicional de la regulación”, treinta años después se observa algún intento de reconciliación.

La segunda parte del libro se refiere a las consecuencias de la desregulación y la privatización. En ambos casos, la necesidad de “imaginar” qué habría ocurrido si no se hubiera alterado la intervención pública para comparar con la situación real obliga a considerar los cambios exógenos habidos en el sector (por ejemplo, en la tecnología o en las circunstancias macroeconómicas) para identificar las razones de los efectos observados –lo que suele denominarse “análisis contrafactual”. De lo contrario, todas recaerían en los procesos de liberalización. Las dificultades de considerar todas las

variables y, sobre todo, de introducirlas en los modelos explican las contradicciones que se encuentran en la literatura empírica.

Para evaluar la desregulación se ha elegido un artículo de Winston en el que se ofrece un panorama de la evidencia empírica relativa a los efectos producidos al eliminarse algunas medidas reguladoras en Estados Unidos. Medidas que se refieren a regulación económica, pues, como el propio autor señala, no se ha suprimido ni la legislación *antitrust* ni la regulación social –referida a sanidad, seguridad, protección al consumidor y medio ambiente. Los sectores afectados han sido el transporte (aéreo y de superficie), telecomunicaciones, sistema financiero y energía. Las evaluaciones que se han realizado han sido más en la línea de cambios en el bienestar que de cambios en la estructura de mercado y, aun en aquellos, no es posible extraer reglas de comportamiento generales. La desregulación ha pretendido objetivos diferentes, las medidas tomadas han sido distintas y han provocado efectos dispares, los sectores han sufrido una evolución diferente en lo que a cambios en la demanda y en la tecnología, sobre todo, se refiere (en parte, provocados por la desregulación) y las variables alteradas son muy diversas: precios, calidad en el servicio, fiabilidad, introducción de nuevos servicios, imposición de restricciones en otros.

Winston sostiene –y, sorprendentemente, en la introducción al libro también se refleja– que los economistas acertaron en sus predicciones sobre las consecuencias positivas en precios y beneficios. Se podrían añadir varias puntualizaciones. Primero, que hay discrepancias sobre si las mismas son debidas justamente a la desregulación. Segundo, que de los efectos negativos no se dice nada porque no se habían previsto; pero se han producido. En este sentido, los economistas han mostrado un sesgo en los trabajos empíricos en los que se ha tratado de simular el comportamiento de un sector liberalizado. Por ejemplo, no se previó que una regulación laxa en el sector bancario iba a incrementar el riesgo al disminuir la seguridad y solvencia de las entidades; o cuando se habla de la reducción en los precios de los billetes de avión como consecuencia de la eliminación de los controles, no se añaden los molestos requisitos que deben cumplir los viajeros para conseguir esos menores precios. Finalmente, de todos modos, se trata de cambios en el bienestar y no en la competencia: los estudios empíricos han seguido a las aportaciones teóricas y se han centrado más en valorar cambios redistributivos que cambios en la estructura de mercado o en la eficiencia.

En relación a los procesos de privatización, se han seleccionado dos artículos de autores británicos sobre la experiencia en su país. Sin lugar a dudas, el esfuerzo privatizador más firme ha sido el llevado a cabo en Gran Bretaña, por lo que no es de extrañar que haya sido allí donde más se ha escrito sobre privatización. Y el marco teórico en el que se apoyan es el suministrado por la teoría de la organización industrial. Han sido, fundamentalmente, los servicios públicos con características de monopolio natural (telecomunicaciones, gas, agua y electricidad) los que se han visto privatizados. Vickers y Yarrow ya predijeron que la privatización no sería suficiente y que el punto clave estaba en la competencia: el cambio en la propiedad no soluciona los fallos del mercado por sí solo. Al objeto de evitar que los monopolios públicos se convirtieran en monopolios privados, las privatizaciones han debido ser acompañadas de una reforma en las políticas de regulación y competencia. En definitiva, el éxito de la privatización depende del acierto en la selección de estas medidas.

Resumiendo, el libro que reseñamos tiene el don de la oportunidad: privatización y desregulación son la consecuencia del retorno a la confianza en el funcionamiento del mercado y de las sospechas sobre la intervención del sector público. Y en sus pá-

ginas –ya en el título– se apunta en la dirección correcta: ¿cuál es el resultado de estas políticas? Pero en el libro aparecen demasiados elementos de reflexión: la teoría positiva de la regulación, la teoría normativa de la búsqueda de rentas y la teoría de la organización industrial. Demasiados para tan pocas páginas. A primera vista, privatización y desregulación parecen dos soluciones para un mismo problema y es tentador considerarlos conjuntamente. No obstante, no es atribuible a un descuido el que la literatura no lo haya hecho así: si se quiere profundizar, hay que abordar los problemas de forma separada.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becker, G. S. (1985): "Public policies, pressure groups, and dead weight costs", *Journal of Public Economics*, vol. 28, págs. 329-347.
- Becker, G. S. (1989): "Political competition among interest groups", en J. F. Shogren (ed.), *The political economy of government regulation*, Kluwer Academic Publishers, Boston, págs. 13-27.
- Egea, P. (1993): *La economía política de la regulación y el Acuerdo Multifibras*, Tesis doctoral inédita, Universidad de Zaragoza.
- Kay, J. y J. Vickers (1988): "Regulatory reform in Britain", *Economic Policy*, vol. 7, págs. 285-351.
- Kay, J. A. y D. Thompson J. (1986): "Privatization: a policy in search of a rationale", *Economic Journal*, vol. 96, págs. 18-32.
- Keeler, T. E. (1984): "Theories of regulation and the deregulation movement", *Public Choice*, págs. 103-145.
- Peltzman, S. (1976): "Toward a more general theory of regulation", *Journal of Law and Economics*, vol. 2, nº 19, págs. 211-248.
- Peltzman, S. (1989): "The economic theory of regulation after a decade of deregulation", *Brooking papers: microeconomics*, págs. 1-59.
- Posner, R. A. (1975): "The social costs of monopoly and regulation", *Journal of Political Economy*, vol. August, págs. 807-827.
- Serrano Sanz, J. M. (1995): "La regulación como instrumento de política económica", en J. Velarde, J. L. García Delgado and A. Pedreño (ed.), *Regulación y competencia en los años noventa*, Civitas, Madrid, págs. 21-31.
- Stigler, G. J. (1971): "The theory of economic regulation", *Bell journal of economics and management science*, vol. 2, págs. 3-21.
- Tullock, G. (1967): "The welfare costs of tariffs, monopolies and theft", *Western Economic Journal*, vol. 5, págs. 224-232.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1991): "Economics perspectives on privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, nº 2, págs. 111-132.
- Winston, C. (1993): "Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists", *Journal of Economic Literature*, vol. 31, págs. 1263-1289.