

¿NECESITAMOS EMPRESAS PÚBLICAS?



Roxana Barrantes*

Luego de la debacle de la economía peruana en la segunda mitad de la década de 1980 y la lenta reconstrucción económica que acompañó el debilitamiento deliberado de las instituciones políticas durante los años noventa, fue un consenso no escrito que el Estado debía limitar su participación directa en la actividad económica. Si bien la privatización de las empresas públicas no avanzó al ritmo demandado por los gremios empresariales, frustrando en el camino la reforma del sector energético, por ejemplo, lo cierto es que los Gobiernos de Toledo y García no constituyeron empresas públicas, pero se crearon programas públicos para la implementación de políticas específicas, como es el caso de Juntos o AgroRural.

El principio de esta década nos ha puesto otra vez el tema en debate. Como parte del paquete electoral, la campaña de Gana Perú puso en la palestra la discusión sobre la necesidad de reformar la Constitución de 1993. Entre los argumentos ofrecidos, se

encontraba el de la importancia de poder constituir empresas públicas, acción aparentemente imposible en el marco de la Constitución vigente. Rápidamente en el debate quedó claro que la Constitución del 93 permite, en un rol subsidiario, que el Estado constituya empresas públicas. Siendo así, era innecesario seguir discutiendo si cambiar o no la Constitución, con lo que el debate giró hacia por qué el Estado debía limitarse a tener un rol subsidiario.

EL ROL SUBSIDIARIO

El desarrollo de una economía de mercado se sustenta sobre varias condiciones. Una de las más importantes, y que tiende a estar excluida del debate económico, es la necesidad de tener un Estado fuerte: que haga cumplir los derechos de propiedad y, con ello, los contratos, y que brinde seguridad, privada, personal y nacional. Solo así florece la iniciativa privada para proveer bienes y servicios, y el Estado puede contar con los tributos

* Economista, investigadora del IEP.

que, a su vez, financien la provisión de bienes públicos. Más sobre la provisión de bienes públicos después.

Si una actividad determinada, que puede ser beneficiosa para la sociedad, no es rentable, ningún agente privado la proveerá. De ahí surge la necesidad de desarrollar alguna forma de acción colectiva para poder disfrutar de ese bien o servicio deseado por la sociedad. La coordinación de las actividades en un hogar, por ejemplo, es una forma de acción colectiva, pero también lo es el ordenamiento del espectro radioeléctrico para las telecomunicaciones o el diseño de carreteras. En la historia de la humanidad, los ámbitos de la acción colectiva se complejizan cada vez más. De hecho, el Estado, con su división de poderes y formas de democracia representativa, es una forma de acción colectiva.

El tema del rol subsidiario del Estado tiene una justificación económica muy sencilla, que se sustenta en la teoría de la ventaja comparativa, que postula que no importa si algún agente puede hacer varias actividades bien, tiene que dedicarse a aquella que hace mejor que cualquier otro agente.

Hasta aquí, la economía necesita al Estado en dos momentos: para garantizar los derechos de propiedad que incentivan el intercambio y para organizar la provisión de aquellos bienes que los privados no encuentran rentable proveer.

El tema del rol subsidiario del Estado tiene una justificación económica muy sencilla, que se sustenta

en la teoría de la ventaja comparativa, que postula que no importa si algún agente puede hacer varias actividades bien, tiene que dedicarse a aquella que hace mejor que cualquier otro agente. Así, si los agentes privados, motivados por el lucro, desarrollan actividades económicas y ofrecen bienes y servicios a la sociedad, no tiene sentido que la administración pública se dedique a esas actividades económicas, compitiendo con los privados. Pero allí donde los agentes privados no encuentren incentivos para ofrecer bienes o servicios, debe ser la administración pública la responsable de organizar la provisión de esos bienes o servicios.

Algunos ejemplos

Notemos desde ahora que “organizar la provisión” no significa “proveerlos directamente”. En el Perú, se provee directamente servicios de salud, por ejemplo. Se cuenta con la red de establecimientos de salud que incluyen postas, centros médicos y hospitales. La oferta es así responsabilidad pública directa: la planilla de médicos, enfermeras y personal asistencial se paga con los recursos obtenidos de la tributación (Tesoro Público), y, siendo un empleo de baja paga pero seguro y estable, muchos profesionales de la salud tienden a preferir ser empleados del sistema público de salud. Una oferta directa de este tipo no significa que los usuarios de los servicios de salud no paguen por las consultas, medicinas o exámenes —de hecho, en el Perú, lo hacen—, pero las tarifas no están fijadas incluyendo una tasa de ganancia. Cada profesional de la salud en un centro administrado por el sector público es un empleado público, un servidor público, es la cara del Estado hacia el ciudadano que demanda el servicio de salud.

Pero la administración pública tiene la opción de contratar a un privado que brinde estos servicios. A esto nos referimos cuando hablamos de “organizar la provisión”: quien brinda el servicio directamente al

ciudadano es un empleado de una empresa privada, pero quien paga es el Estado, es el Tesoro Público. La empresa privada es pagada por el Estado para brindar el servicio. Así, no sería un servidor público quien interactúe directamente con el ciudadano, sino un empleado privado.

Pero cuando se trata de actividades que tienen una rentabilidad y, por lo tanto, atraen, digamos naturalmente, al capital privado, uno se pregunta si a la sociedad le conviene que se constituya una empresa pública.

El ejemplo que estoy utilizando, el de los servicios de salud, es uno particularmente delicado, porque es un servicio donde el ciudadano de a pie no tiene manera de conocer la calidad del profesional que lo atiende. De ahí que en el caso de la salud sea sumamente importante asegurar que la prestación es de la mejor calidad y que a nadie se le va a ocurrir, con el afán de lucro, reducir los costos para ganar más, poniendo en riesgo la vida de los pacientes. La provisión directa pública puede ser una solución eficiente en presencia de esta asimetría de información.

Otro caso de una provisión directa pública que puede ser con facilidad calificada de eficiente es la de los servicios de asistencia en casos de desastres naturales. Cuando ocurren, toda la maquinaria para remover los escombros de un deslizamiento de tierras, por ejemplo, debe ser movilizadísima rápidamente hacia la zona de desastre. Siempre debe haber maquinaria disponible para enfrentar los riesgos. Si un privado tuviera la responsabilidad,

cada hora de la máquina sin utilizar incurriría en un costo de oportunidad que haría demasiado cara la provisión privada, aunque lo pague el Tesoro. Este es un caso de provisión directa de un bien público: el Estado es responsable directo del servicio. Concretamente, es la maquinaria del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la que está disponible. Pero el Estado podría constituir una empresa pública, estableciendo así una mediación entre la responsabilidad política de la provisión directa y la gerencia de la empresa pública. ¿Tendría sentido constituir una empresa pública "Remoción de escombros"? No mucho, porque no hay decisión comercial que tomar como sería ¿remuevo los escombros allí donde me pagan más?

Pero cuando se trata de actividades que tienen una rentabilidad y, por lo tanto, atraen, digamos naturalmente, al capital privado, uno se pregunta si a la sociedad le conviene que se constituya una empresa pública. ¿Qué puede aportar una empresa pública en una actividad donde se cuenta con un conjunto de empresas privadas que, motivadas por el lucro, proveen los servicios o bienes? El mejor caso que viene a la mente tiene que ver con una aerolínea. Examinemos el tema un poco más. De ser fuertemente regulado antes de la década de 1980 en el mundo occidental, el negocio de viajes aéreos fue liberalizado en los Estados Unidos durante el gobierno de Reagan, y ello trajo una ola liberalizadora a nivel mundial. Antes de la desregulación, autoridades públicas decidían las frecuencias, rutas y tarifas, que son las dimensiones más comerciales de la actividad, mientras que, hasta la fecha, el tráfico aéreo es gestionado por entidades públicas, que también administran otras importantes restricciones para mantener la seguridad de los viajes.

Con la desregulación, se desarrolló en los Estados Unidos un sistema de operaciones que permitió a

las aerolíneas llegar a nuevos destinos, al mismo tiempo que bajaron las tarifas. Es el sistema *hub-spoke* que ahora se utiliza ampliamente aun para operaciones internacionales. Con este sistema, las operaciones se concentran en un *hub*, o centro, de donde parten vuelos a diferentes destinos. Así, dos localidades no conectadas directamente pueden estarlo indirectamente a través de vuelos hacia y desde el *hub*. Se dice, por ejemplo, que por las características geográficas de Lima, nuestra capital es un centro de operaciones ideal. De hecho, tanto TACA como LAN están centrando en Lima un conjunto importante de rutas.

Un componente relevante de la desregulación consistió en la eliminación de las barreras a la entrada al negocio de transporte aéreo. Para todo fin práctico, un empresario podía alquilar un avión, el espacio de *counter* y brindar servicio de transporte aéreo. La competencia que se desarrolló fue muy intensa, y, en los Estados Unidos, varias aerolíneas quebraron, y, hasta la fecha, el equilibrio económico se alcanza a veces, y subsisten barreras a la entrada fundamentadas en la nacionalidad del capital. En las Américas, las aerolíneas fueron privatizadas, y algunas han sobrevivido a la competencia, mientras otras quebraron, como Aeroperú, la línea de bandera.

Claro que con aerolíneas privadas todas las rutas rentables son atendidas. ¿Y qué pasa con los destinos no rentables? Pues no son atendidos. Estados Unidos ha solucionado el problema otorgando subsidios a las aerolíneas privadas para que atiendan estos destinos no rentables. En el mejor estilo de una asociación público-privada (APP), la administración pública completa los ingresos necesarios para que sea un privado quien provea directamente el servicio, es decir, dé la cara al ciudadano, al consumidor, al usuario. Este es un caso cuando el Estado organiza la provisión.

En un mercado como el peruano, que ya cuenta con un conjunto de aerolíneas privadas que brindan servicios a muchas ciudades, con diversos tipos de naves, me pregunto: ¿necesitamos más líneas aéreas? Y la respuesta es sí: tenemos a muchas capitales de región que no cuentan con servicio de transporte aéreo, y, para un conjunto de rutas, los precios son relativamente caros, por lo que más competencia sería beneficiosa para los usuarios.

Me pregunto: ¿necesitamos más líneas aéreas? Y la respuesta es sí: tenemos a muchas capitales de región que no cuentan con servicio de transporte aéreo, y, para un conjunto de rutas, los precios son relativamente caros, por lo que más competencia sería beneficiosa para los usuarios.

Pero ¿tiene que ser una aerolínea pública? No estoy segura. Para empezar, se encuentra el tema de los recursos necesarios para montar una empresa pública —claro, saldrán del Tesoro Público, que tiene otras demandas donde no hay privados interesados: el programa Juntos, de transferencias condicionadas, la administración de justicia, el servicio diplomático y otros—. Para continuar, en tanto los gerentes de la empresa pública están interesados en contentar a las autoridades políticas, tienen muy pocos incentivos para controlar los costos, por lo que las operaciones podrían ser deficitarias, en cuyo caso, en lugar de ir al Indecopi a un procedimiento concursal, el Tesoro Público, es decir, todos nosotros, tendríamos que pagar la

cuenta de la ineficiencia. Para finalizar, me pregunto qué podría hacer la Dirección General de Transporte Aéreo si nuestra aerolínea incumpliera algún reglamento de seguridad. ¿Suspendería sus operaciones, como se hizo recientemente con una aerolínea privada nacional? ¿O se arreglaría el tema con una reunión en Palacio de Gobierno? ¿Qué valor tendría el Libro de Reclamaciones si, producto de dicha reunión, se cancelan vuelos?

¿Cuál es el problema con los impuestos? Nuevamente, los Estados débiles no son eficientes cobrando impuestos. La solución a un Estado débil no es constituir una empresa pública, sino fortalecer al Estado.

También se encuentra la posición de que, en ausencia de competencia en el mercado de transporte aéreo, la empresa pública sería la llamada a vigorizarla. Este argumento se encuentra en la literatura económica sobre el tema. Lo primero que debemos notar es que el Perú cuenta con una autoridad de competencia, el Indecopi, y con una legislación de competencia. ¿No hay suficiente competencia en el mercado de transporte aéreo? Probablemente, pero prefiero fortalecer al Indecopi, tanto las herramientas legales a su disposición para imponer medidas correctivas en el mercado como a la institución, que constituir una línea de bandera. Nos costará menos como sociedad, fortalecerá las instituciones del mercado y se mantendrán los incentivos a la inversión privada. Pensemos en otro ejemplo. Con la globalización y el desarrollo de Internet, muchos países del mundo se encuentran debatiendo, y otros implementando,

planes para el desarrollo de la denominada “banda ancha”, es decir, conexiones de alta velocidad a Internet. Estas requieren importantes inversiones para ampliar la capacidad de las redes de transmisión de alta capacidad, o redes dorsales, y también para extender los servicios hasta la denominada última milla, es decir, a cada usuario o a cada vivienda. Varios países que apostaron por la privatización completa de sus sectores de telecomunicaciones, como el Perú, se encuentran ahora tomando decisiones sobre constituir empresas públicas que provean, sea las redes dorsales o bien estas y la infraestructura de la última milla. ¿Por qué están haciendo esto? Primero, porque los montos requeridos de inversión son millonarios para las tarifas posibles de ser cobradas —es decir, las asequibles—. Segundo, porque si se trata de redes dorsales, el punto crítico para expandir los servicios es lograr que las empresas que brindan servicios finales se conecten, y eso se logra con el denominado acceso abierto y no discriminatorio, que las empresas privadas, aún obligadas por ley, hacen difícil. Brasil, por ejemplo, con la simple justificación que cuesta más que las empresas privadas se pongan de acuerdo, ha decidido construir una red dorsal que sea operada por una empresa pública. Con la empresa pública, se evitan los costos de transacción de tener a empresas privadas competidoras en el mismo mercado tratando de ponerse de acuerdo. Algo similar está haciendo Australia, que se encuentra realizando inversión pública directa para instalar una red de telecomunicaciones de alta capacidad y brindar servicio minorista de acceso a Internet a los hogares.

En el caso de Brasil, la empresa pública dará servicios mayoristas (transmisión de alta velocidad) y servicios minoristas (conexiones de Internet a personas y hogares), compitiendo así directamente con empresas privadas. En el Perú, la posible

discusión sobre constituir una empresa pública para la operación de redes dorsales choca con la existencia de un regulador, constituido para que el Estado cumpla con su rol regulador, en presencia de las denominadas fallas de mercado. Nos podríamos preguntar ¿por qué el regulador no puede hacer cumplir la obligación de acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión? Pues porque el regulador no ha logrado todavía garantizar la calidad de la interconexión entre los operadores, y ha permitido recientemente que cada red refuerce su poder de mercado en la terminación de llamadas. Todavía se puede discutir si el Estado cumplió con su rol regulador.

Y, claro, siempre son recordados dos ejemplos: Codelco, en Chile, y Pemex, en México. Extractora de cobre la primera y de petróleo la segunda, Codelco y Pemex suelen ser tomadas como ejemplo del rol importantísimo que tienen las empresas públicas para asegurar excedentes a los Estados —en realidad, a los Gobiernos—. Notemos que en estos dos casos el problema no es de competencia en el mercado, sino de control directo de los excedentes. Pero ¿cuál es el problema con los impuestos? Nuevamente, los Estados débiles no son eficientes cobrando impuestos. La solución a un Estado débil no es constituir una empresa pública, sino fortalecer al Estado.

EL DIABLO ESTÁ EN LOS DETALLES

Así como ninguna política pública puede diseñarse aislada de la institucionalidad política y social, lo mismo pasa con las empresas públicas. Como ya fue dicho, por diseño interno, los gerentes de las empresas públicas están interesados en complacer a los políticos que los nominaron, y no en el ánimo de lucro (la reducción de costos para tener mayores ganancias). Los intereses políticos dominan así la toma de decisiones: precios bajos

que pueden poner a la firma en aprietos financieros; calidad mínima, acorde con los precios bajos; recursos para la inversión que no se generan en la caja de la empresa, sino en los impuestos que pagamos todos, no son sino una reducida lista de problemas que puede plantear una empresa pública. Y estos últimos no tienen nada que ver con la competencia de los gerentes: se encuentran en la base del esquema de incentivos a los que responden. ¿Aumentará la remuneración del gerente de PetroPerú cuando esta logre más ganancias? No. ¿Se despedirá al gerente de PetroPerú cuando la empresa genere pérdidas? Pues no sabemos —todo dependerá de los intereses políticos involucrados en su nominación.

Pero se podría pensar que esto no es sino el costo que los ciudadanos debemos pagar por evitar el lucro y las decisiones de ello derivadas, lo cual podría tener sentido si no hay otros costos asociados u otras alternativas para alinear las ganancias con niveles razonables para el riesgo adquirido en la actividad: reducir las barreras a la entrada y fomentar el ingreso al mercado; y fortalecer institucionalmente a los reguladores son solo dos ejemplos de cuáles pueden ser esas medidas.

En cuanto a los costos, hay sectores económicos, como las telecomunicaciones, por ejemplo, que lideran la innovación tecnológica, donde las decisiones económicas demoradas del sector público son insostenibles, es decir, carísimas para la sociedad. Y el retraso en las decisiones públicas no es producto de la mala voluntad o de la incompetencia, sino de los innumerables procedimientos y revisiones que el uso de dineros públicos demanda. En el momento de decidir la siguiente inversión, probablemente el servicio para el cual se diseñó esté en pleno declive, y es un costo para los usuarios traducido en demoras en la oferta de servicios. Pero este no es el caso de una posible empresa pública que administre la red dorsal: la

inteligencia de una red de telecomunicaciones no está en los costos hundidos (iliteralmente!), sino en los terminales de software que manejan el tráfico. Siempre que la relación con el usuario final esté en manos de una empresa privada, podemos tener confianza en que la innovación para atender el ritmo de demanda de los consumidores estará presente.

En cuanto a las alternativas, introducir más competencia en ciertos sectores requiere políticas públicas efectivas e instituciones fuertes que las implementen. ¿No es en realidad un problema del Indecopi la debilidad de la competencia en servicios de transporte aéreo? ¿No es en concreto un problema de la política pública del MTC que ciertas localidades no cuenten con un servicio de

transporte aéreo que las acerque a la dinámica económica a pesar de su escasa rentabilidad? ¿Vamos a solucionar estos problemas, de competencia y de inclusión social, con una empresa pública? Estoy segura de que no, pero, eso sí, tendrá un efecto político inmediato y unos costos importantísimos que pagar en el largo plazo. _____ □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Barrantes, Roxana. "¿Necesitamos empresas públicas?". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en http://web.revistargumentos.org.pe/fp_cont_1195_ESP.html
ISSN 2076-7722