



Munich Personal RePEc Archive

Privatizations are synonymous with economic efficiency?: Reflection on the argentine case

Mauricio, Canziani

6 September 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/17325/>
MPRA Paper No. 17325, posted 17 Sep 2009 10:24 UTC

“PRIVATIZACIONES ¿SINONIMO DE EFICIENCIA ECONOMICA?:
REFLEXIONES SOBRE EL CASO ARGENTINO”

Septiembre de 2008

Autor: Mauricio Canziani – Licenciado en Economía UNLP

Introducción

En las dos últimas décadas del siglo XX la privatización de las empresas públicas ha constituido un importante fenómeno económico en todo el mundo. El inicio de estos procesos de privatización puede situarse, históricamente, en el Reino Unido en 1979. Sin embargo, ejemplos anteriores de privatizaciones también parecen encontrarse en Alemania y en Chile (años 1974-1975). Durante finales de los años ochenta y, especialmente, durante los años noventa, se han realizado procesos de privatización en países europeos, como Francia, Italia, Alemania, en países del Centro y Este de Europa, como Hungría, Polonia o las Repúblicas Checa y Eslovaca, y en países en vías de desarrollo de América del Sur, Asia y África. Argentina no ha sido una excepción dentro de esta tendencia, ya que el gobierno del presidente Carlos Menem instrumentó en la Argentina un voraz proceso de transferencia al capital privado de empresas públicas y de áreas estratégicas que históricamente habían permanecido bajo la propiedad y la administración del Estado nacional. Paralelamente, promovió la privatización en los niveles provincial y municipal mediante la descentralización y desfinanciación de empresas y/o actividades dependientes del presupuesto nacional localizadas en esas jurisdicciones.

Los objetivos que han perseguido los procesos de privatización incluyen motivos económicos, financieros o políticos. Entre ellos destacan los motivos económicos y, especialmente, la promoción de la eficiencia económica de las empresas objeto de privatización y, por consiguiente, de la economía en general, ya que se supone que las empresas públicas tienen mayores costes, lo que merma sus resultados. Sin embargo, la pregunta que se deriva de esta discusión es ¿Puede afirmarse, *Per se*, que la propiedad sea la principal determinante de la mejora en el funcionamiento de las empresas privatizadas? Es decir ¿las privatizaciones son sinónimo de eficiencia económica? ¿Logran mejorar la eficiencia productiva y asignativa de manera de conseguir una mejorar el Bienestar social o depende también de otros factores complementarios a las privatizaciones?

En busca de dar respuesta a estas preguntas se tratará de explicar, en una primer parte, las justificaciones que llevaron a los países a adoptar programas privatizadores

haciendo hincapié en los motivos económicos. En una segunda parte se presentará evidencia empírica internacional y se tendrá en cuenta la experiencia Argentina. Finalmente se presentara las conclusiones y algunas recomendaciones de políticas al respecto.

Justificaciones y objetivos de las privatizaciones

El termino “privatizaciones” se puede entender, en un sentido amplio, tanto como el fenómeno de la prestación privada de bienes y servicio públicos y la gestión privada de empresas y organismos públicos, como la transferencia de propiedad y/o control de empresas del sector publico al sector privado. Siendo, la idea esencial, la de mejorar los resultados de la empresa aumentando el papel desempeñado por las fuerzas del mercado (Hanke 1992).

Koldo Miera Zabalza (2002) nos dice que existen distintas razones, enumeradas por Yarrow en 1986, que constituyen de igual forma los principales objetivos perseguidos con los programas de privatización: Disminución del déficit público, mejora de la eficiencia empresarial, mayor flexibilidad negociadora con los sindicatos, mayor acceso de los empleados y del público en general al accionariado de las empresas, redistribución de la renta y la riqueza, reducción de la intervención del gobierno en las decisiones empresariales.

Podemos considerar que son principalmente los siguientes factores los que de forma más generalizada aparecen como base de los programas de privatización:

- a) Razones financieras, en relación directa con la necesidad de mejora de la situación financiera del Estado.
- b) Razones de naturaleza económica, que hacen referencia principalmente a la posibilidad de que la privatización suponga una forma de mejorar la eficiencia a todos los niveles de la empresa.
- c) Razones de carácter político, en el sentido de una supuesta reacción de vuelta a un nuevo liberalismo en el que la propiedad privada y la iniciativa privada se habrían de

anteponer al crecimiento del sector público, apostando por la casi inactividad del Gobierno en el sistema económico.

Al margen de las consideraciones anteriores, para poder dirigirme de lleno al objetivo del trabajo solo tendré en cuenta cuáles serán los efectos de las privatizaciones sobre la propia actividad de la empresa, es decir si ésta terminará siendo más o menos eficiente cuando pase a manos privadas (razones de carácter económico).

Cuando en economía hablamos de eficiencia económica hacemos referencia a dos tipos o categoría de eficiencia: productiva y asignativa. La eficiencia productiva se refiere a la capacidad de transformar unos inputs determinados en la mayor cantidad de output posible (de forma equivalente, minimizar el coste de producir una cantidad determinada de output, para una combinación dada de inputs, o dicho de otro modo, producir con los menores costes posibles. La eficiencia asignativa supone alcanzar el nivel de producción óptimo desde el punto de vista social, fijando un precio del producto que se iguale a su coste marginal a largo plazo (Zabalza 2002).

Existen distintos enfoques teóricos que nos ofrecen una explicación al hecho de que la privatización provoque una mejora de la eficiencia empresarial. Entre ellos se encuentran “La teoría de la elección pública (Public Choice)” y “La teoría de la agencia”.

La teoría del Public Choice o de la elección pública se basa en que los políticos o funcionarios persiguen su propio interés o el de su partido, en lugar de los intereses generales. Esto se materializa en conductas que buscan la maximización del voto, lo que supone, en ocasiones, mantener puestos de trabajo y salarios elevados a pesar de una menor eficiencia de la empresa, o favorecer con sus decisiones a grupos organizados de presión en contra del interés general. Bajo este enfoque la empresa pública sería dirigida por un burócrata que persigue la maximización de un objetivo que es la media ponderada del bienestar social y de sus preferencias personales, donde estas últimas están básicamente orientadas a la maximización del voto o a la maximización de su propia función de bienestar.

La Teoría de la Agencia (también llamada Teoría Principal-Agente) nos permite relacionar los conceptos de propiedad, información e incentivos. Se produce la relación de agencia cuando el "principal" o propietario de la empresa le encarga al "agente" o directivo que actúe en su nombre en la toma de las decisiones que sean necesarias para alcanzar los objetivos empresariales. Los denominados "problemas de agencia" surgen cuando debido principalmente a la distinta información y objetivos que cada una de las partes pueden tener, el agente encuentre incentivos para tomar decisiones en su propio interés, no observables por el principal. Y en la misma línea, se denominan "costes de agencia" a las desviaciones que se producen entre los fines perseguidos por el principal y el agente, más los costes de supervisión en los que incurrirá el primero. De este modo, con el fin de atenuar los conflictos de interés entre los propietarios y el equipo directivo, el principal tratará de establecer un sistema de incentivos que permita alinear los intereses del agente con los suyos propios. Los problemas de agencia derivados de la separación entre propiedad y control también se presentan en las empresas privadas. Sin embargo, en la empresa pública debido a sus singulares características, estos problemas se agudizan.

Ambas teorías permiten explicar las limitaciones de la empresa pública en la búsqueda de la eficiencia y justifica, a su vez, la introducción de operaciones de privatización. Sin embargo existen otros motivos que contribuyen a explicar también dichas limitaciones tales como:

- indefinición de objetivos: A diferencia de la empresa privada, cuyo claro objetivo es maximizar su beneficio a largo plazo, la empresa pública persigue múltiples objetivos tales como la eficiencia económica, el beneficio social y los intereses políticos del principal. La mayor dificultad estriba en que no se acostumbra a distinguir de forma explícita entre los objetivos sociales y los objetivos económicos. Esto último reduce la responsabilidad de los directivos lo que dificulta la evaluación de los resultados de las empresas y la actuación de los agentes.
- Elección de los directivos: Los cambios de gobierno (hay elecciones cada cuatro años) pueden suponer la renovación de los cargos directivos de empresas públicas, y desde el punto de vista empresarial es un tiempo relativamente corto cuando se toman decisiones que pueden afectar a períodos de diez, veinte o más años.

- Poder de los sindicatos: Uno de los argumentos más utilizados para justificar la menor eficiencia de la empresa pública, es el diferente equilibrio de poder que se produce entre los sindicatos y el gobierno respecto a lo que ocurre en la empresa privada. Se dice, que las empresas públicas tienen un mayor grado de sindicalización, pagan salarios más elevados y suelen conceder una gran importancia a la paz social por la condición de posibles votantes de sus trabajadores. A esto se añade la poca motivación que pueden tener los directivos del sector público y el gobierno para reducir los costes unitarios del trabajo.

Evidencia empírica y experiencia Argentina

La idea en este apartado es presentar algunos estudios empíricos (nacionales e internacionales) que den indicios sobre si al privatizar una empresa esta se vuelve más o menos eficiente o es necesario tomar otras medidas que junto con el programa de privatizaciones permitan lograr tal objetivo.

Sanchis (1996), toma 24 empresas públicas Españolas que han sido privatizadas durante el periodo 1978-1990 y busca medir la relación entre el cambio de propiedad y el grado de eficiencia y obtuvo que la privatización, en sí misma, aumenta el crecimiento de la productividad. Sin embargo esta conclusión debe interpretarse con cierta precaución, ya que la muestra de empresas es pequeña y el tiempo transcurrido desde las privatizaciones es escaso (dos años en la mayoría de los casos). Sin embargo, también encontró que los procesos de reestructuración y de cambio en la empresa pública pueden mejorar su eficiencia, sin ser necesario el cambio de titularidad en la misma; y que los aumentos de la competencia en el mercado, entendidos como una disminución de la cuota de mercado de una empresa, pueden incrementar su eficiencia de forma notable, con independencia de que ésta sea pública o privada.

Argimón, Artola y González-Páramo (1997), llevan a cabo un trabajo en el que comparan la actuación de las empresas públicas con las privadas, analizando la relación entre titularidad y eficiencia productiva. Para ello, construyen un índice de eficiencia, basado en la productividad del trabajo, a partir de información de la Central de Balances del Banco de España para 1994. Al respecto, encuentran evidencia de que la eficiencia

media de las empresas donde la presencia pública es superior al 50% (acá se hace referencia a una transferencia parcial y no total de la empresa) resulta inferior a la del resto de las empresas. Por lo tanto una disminución de la presencia pública por debajo de ese umbral podría tener efectos positivos sobre la eficiencia y la productividad de esas empresas. Sin embargo, también reconocen que las condiciones competitivas que definen el mercado tienen una contribución muy importante para explicar el grado de eficiencia de una empresa

Bosch y Vergés, (2002) analizan a la empresa siderúrgica Aceralia (hoy parte de Arcelor), y concluyen que es en la fase previa a la privatización, durante la ejecución del Plan de Competitividad, cuando se producen los cambios significativos en el funcionamiento de Aceralia, en términos de rentabilidad, eficiencia o volumen de ventas.

Arcas y Ruiz (1999), analizan en su trabajo los efectos de la privatización de Repsol sobre su comportamiento económico-financiero. Ellos encuentran que tras la OPV (ofertas públicas de venta) de 1989 en un entorno fuertemente regulado y manteniendo el Gobierno el control de la empresa, se produce un aumento de la eficiencia y del endeudamiento, y una disminución de la rentabilidad, tanto económica como financiera. Sin embargo, con la OPV de 1993, cuando el Gobierno pierde la mayoría de los derechos de voto y el sector es liberalizado, aumenta la eficiencia y la rentabilidad y disminuye el endeudamiento.

Remitiéndome al caso Argentino, Delfino y Casarín (2000) encontraron evidencia para el caso de la industria Argentina del gas. Ellos para analizar el efecto de la privatización sobre el Bienestar social supusieron tres escenarios de demanda: demanda perfectamente inelástica, demanda con elasticidad de -0.5 y demanda con elasticidad unitaria. Para el primer caso, encontraron que la privatización habría traído aparejado un importante aumento en el costo del servicio para los usuarios domésticos medido con respecto al período de gestión estatal, pues el gasto medio de los hogares creció en 135 \$ anuales, una cifra que duplica a la que gastaban cinco años antes de la reforma. Los resultados encontrados también sugieren que ese impacto no fue proporcional al ingreso familiar, porque a pesar de que el rango de variación es moderado, el costo del servicio aumentó un 120% para los pobres y sólo 77% para los

ricos. Además se sostiene, que esos mayores costos habrían provocado una pérdida en el bienestar económico de todos los usuarios equivalente al 0,6% de sus ingresos anuales, pero que el impacto sobre los grupos económicos considerados fue variado, porque fue moderado en el caso de las familias ricas pero apreciables en el de los pobres (0,3% contra 2,2%). En otras palabras, los cambios observados implican un peso relativamente mayor para los grupos de bajos ingresos, que son consumidores moderados del sistema, con relación a los de altos ingresos, que son usuarios intensivos. Los correspondientes a los otros escenarios muestran que tanto el aumento en el costo del servicio como la pérdida en el bienestar son menores.

Además Delfino y Casarín (2000), para evaluar las mejoras en eficiencia productiva en la industria Argentina del gas, construyeron una frontera de producción de la mejor práctica del sector con datos que correspondían a la compañía Transco (que es la empresa del grupo British Gas que transporta y distribuye el gas natural en el Reino Unido) para tener como punto de referencia para realizar comparaciones. Los autores encuentran que las empresas argentinas tienen una performance distinta que la que utiliza la mejor práctica, pues muestra que no sólo emplean más trabajo, sino también una mayor cantidad de capital por unidad de producto. Se llega a esta conclusión, dado que se encuentra que la eficiencia técnica de la industria Argentina del gas es de 0.84. Eso significa, en otras palabras, que sus costos son una sexta parte mayores que los que corresponderían a firmas eficientes, pues no emplean las cantidades mínimas de recursos con las que podrían alcanzar esos resultados. La industria nacional, en cambio, es tan eficiente en la asignación como la que emplea la mejor práctica, lo que indica que combina los recursos productivos en una proporción óptima.

Loza A., Margaretic P., Romero C. (2003) buscan medir la eficiencia técnica de un conjunto de empresas argentinas que operan en el sector de distribución de electricidad para el período 1994-2001, utilizando para ello dos enfoques: un enfoque no paramétrico DEA (Data envelopment Analysis) y un enfoque paramétrico de las funciones distancias. Los autores encuentran que la eficiencia de las empresas, en promedio es mayor para el caso de las empresas privadas que las públicas.

Después de mostrar diferentes estudios empíricos, podemos establecer que la evidencia no es concluyente respecto a la supuesta mayor eficiencia de lo privado sobre lo público. La evidencia empírica demuestra que existe cierta superioridad de la empresa privada en mercados competitivos, pero en mercados que no son tan competitivos el grado de eficiencia depende más de la propia competencia y de la regulación que de la titularidad de la empresa (pública o privada). De esta manera, en sectores como el de servicios públicos los programas de privatizaciones no necesariamente son relevantes para lograr mayor eficiencia y Bienestar social. Las políticas de desregulación o liberalización de los monopolios legales que persiguen como objetivo fundamental eliminar las barreras y frenos que protegen ciertas actividades económicas pueden lograr tales objetivos, independientemente de la titularidad del capital, ya que permiten introducir competencia dentro del ámbito económico. La idea principal que se desprende de esta discusión es que en ciertos mercados donde existen cierto poder de monopolio u otros fallos de mercados la privatización de empresas no resuelve el problema de eficiencia, por lo cual el éxito de la privatización depende críticamente de la política de competencia y del marco regulatorio.

Justamente el fracaso de las privatizaciones de los servicios públicos Argentinos, en términos de eficiencia y equidad, se debió a deficiencias e insuficiencias regulatorias y normativas. Daniel Azpiazu y Martín Schorr (2003) nos dicen que estas deficiencias e insuficiencias se manifiestan de la siguiente forma:

- *prematura privatizadora y “sed de reputación” del gobierno peronista*: La característica distintiva del programa de privatizaciones en la Argentina durante los 90's es la celeridad y la amplitud de sus realizaciones. Así, durante los primeros años del decenio pasado se transfirieron al capital privado la mayor empresa del país (la petrolera YPF); la generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica; el transporte y la distribución de gas natural; buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y redes de acceso a las grandes ciudades), etc. Esto tuvo su justificativo en que la única forma de consolidar el programa económico neoliberal impulsado por el gobierno de turno era contando con el sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales (nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acreedores externos.

- *Concentración económica y centralización del capital:* El punto anterior está estrechamente relacionado con este, dado que una característica propia del proceso privatizador Argentino en los 90's es la despreocupación por difundir la propiedad del capital de las firmas transferidas. En la mayoría de los casos se fijaron patrimonios mínimos muy elevados para poder participar de las licitaciones y de los concursos o estas variables constituyeron unas de los factores principales a considerar en el momento de la preclasificación y/o adjudicación. Además, el hecho que el propio llamado a licitación favoreciera la presencia de pocos oferentes, se vio reforzado por la coordinación y la capacidad de *lobbying* empresarial en torno de sus respectivas ofertas. Esto llevó, por un lado, a una acentuada concentración de la propiedad de las empresas y de las áreas “desestatizadas” en un muy reducido número de grandes agentes económicos.

- *La desnaturalización de la regulación pública: nulo riesgo empresarial, asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y regresividad distributiva:* En la Argentina en la mayoría de los servicios privatizados se aplicó el sistema de regulación conocido como “*price cap*” (precio tope). Este precio tope o máximo se lo debe ir ponderando por un factor que se asocia con la evolución de los precios domésticos y otro factor “X” que se lo asocia con la eficiencia empresarial. De esta manera se busca como objetivo que las ganancias de productividad de los monopolios se transfieran, vía reducciones tarifarias, a los usuarios y consumidores, y que las respectivas tarifas acompañen el comportamiento de los precios locales. Sin embargo, en la normativa correspondiente a la casi totalidad de los servicios privatizados no está contemplada la revisión de las tarifas. Ello no hizo más que minimizar el “riesgo regulatorio” asociado a la consideración de las tasas de rentabilidad y garantizó la persistencia de elevados márgenes de beneficio para las empresas privatizadas. A pesar de esto, los efectos negativos de las privatizaciones sobre la competitividad económica y la equidad distributiva vienen dados por la aplicación de cláusulas de ajuste periódico de las tarifas. Al respecto, con la Ley de Convertibilidad N° 23.928 (abril de 1991), que prohibió todo tipo de “indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o

tarifas de los bienes, obras o servicios”, quedaron congeladas las tarifas de los servicios hasta allí privatizados. Sin embargo, una interpretación de la ley dio lugar a decretos y resoluciones del poder ejecutivo en donde se consideraba que tal prohibición solo era aplicable a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local. Esto dio lugar a la llamada “dolarización de precios y tarifas” que afecto al sector productor de bienes dado los mayores costos de insumos que debió enfrentar. De esto los autores concluyen diciendo que queda en evidencia el claro denominador común de las privatizaciones: *la priorización sistemática de los intereses de los consorcios responsables de la prestación de los servicios por sobre los de la sociedad en su conjunto –afectando negativamente la competitividad de la economía y la distribución del ingreso –. Así, la preservación de los elevados márgenes de rentabilidad de tales consorcios se antepuso, sistemáticamente, frente a la seguridad jurídica y a los derechos de los usuarios.*

Conclusión

Se ha presentado en este trabajo una serie de estudios empíricos que permitieron aclarar cuestiones relacionadas con los procesos privatizadores impulsados en muchos países, y sobre todo en Argentina. La evidencia permite demostrar que existe cierta superioridad de la empresa privada en entornos competitivos. Sin embargo, cuando se trata de mercados que no son suficientemente competitivos, el grado de eficiencia está más condicionado por la propia competencia y la regulación que por la titularidad pública o privada de la empresa.

Las privatizaciones llevadas a cabo en la Argentina eran mayormente de Servicios públicos, lo que implicaba la delegación a manos privadas de firmas que actuaban en sectores estratégicos, dado que definían la competitividad de la economía y la equidad en la distribución del ingreso. Ante esta situación era necesario, sobre todo porque las empresas mantenían cierto poder de mercado, la instauración de un marco regulatorio fuerte que permita, de manera significativa, lograr los objetivos de eficiencia y equidad. Sin embargo la celeridad de la privatización dada la necesidad de lograr el apoyo de los grandes grupos

económicos por parte del gobierno de turno para consolidar el programa económico neoliberal llevo a un débil marco regulatorio y, por ende, a efectos adversos sobre la eficiencia y el bienestar social.

Referencia bibliográfica

- ARCAS PELLICER, M. J. y RUIZ CABESTRE, F. J. (1999): “Los efectos de la privatización de empresas sobre su comportamiento económico y financiero: el caso de Repsol”. *Hacienda Pública Española*, nº 149, pp. 21-33.
- ARGIMON, I., ARTOLA, C. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1997): *Empresa pública y empresa privada: Titularidad y eficiencia relativa*. Banco de España, Servicio de Estudios. Documento de trabajo nº 9723.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003):”LAS TRAUMATICAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA: rentas de privilegio en detrimento de la competitividad de la economía y la equidad distributiva”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- Sede Argentina. Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004):”Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales”.Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- Sede Argentina. Buenos Aires.
- BOSCH, T. y VERGES, J. (2002):”Privatización y eficiencia productiva: análisis del caso de Ensidesa-CSIAceralia”, XI Congreso Nacional de la Asociación Europea de Economía y Dirección de Empresa (AEDEM), pp. 269-281, Alicante.
- Chong, A. y Lora, E. (2007):“¿Valieron la pena las privatizaciones?”. *NUEVA SOCIEDAD*. nº 207.
- Delfino, J. y Casarín, A. (2000):” Privatizaciones, Bienestar económico y eficiencia en la producción: El caso de la industria Argentina del gas”. Asociación Argentina de economía política (AAEP).

- Forcinito, K. y Nahón, C. (2005):” La fabula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos?: Caso de la Argentina (1990-2005)”. Observatorio Argentina. Policy Paper n° 1.
- García, L. y Gómez Ansón, S. (2008):” Los procesos de privatización: ¿Qué lecciones podemos extraer a partir de la evidencia empírica?”. *Boletín económico de ICE*. n° 2942.
- Lluis, C.R. (1996):” Privatizacion y Bienestar”. *V Jornadas de economía Crítica*. Santiago.
- Loza, A, Margaretic, P y Romero; C. (2003):”Consistencia de medidas de eficiencia basadas en funciones de distancia parametricas y no parametricas: una aplicación al sector de distribuidoras de electricidad en la Argentina”. Centro de estudios Económicos de la Regulación, UADE.
- Ortega Almón, A. (2003):” Privatizaciones y ¿eficiencia económica?”.Centro de investigación y docencia económica (CIDE). *Gestión y política publica*, II semestre, vol. 12, n° 2, pp. 207-240.
- SANCHIS, J. A. (1996): “Privatización y eficiencia en el sector público español”.*Revista de Economía Aplicada*, n° 10 (vol. IV), pp. 65-92.
- Sanz, A. (1998):”Las privatizaciones: Algunos aspectos generales”. Institutos de estudios fiscales y Universidad Complutense de Madrid. *Cuadernos de relaciones laborales*. n° 13. Madrid.
- Thomé, H. (2001):” Privatizaciones: Algunas cuestiones en debate”. *Hitos de ciencias económico administrativo*. n° 18, pp. 33-40.
- Zabalza, K. (2002):”LA EFICIENCIA COMO ARGUMENTO PRINCIPAL EN LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN”. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*. Número 10, pp. 77-98.

