

C. D. Foster

Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly

Oxford, Blackwell, 1992

GINÉS DE RUS MENDOZA

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

El mercado como mecanismo básico para la asignación de los recursos en la sociedad, no está exento de imperfecciones. Los economistas no ignoran que las soluciones competitivas no siempre son deseables, a veces son difíciles de alcanzar y otras simplemente no existen. Esto último ocurre, por ejemplo, cuando el coste medio de atender a todos los consumidores con una sola empresa es más bajo que hacerlo con dos o más. En este caso, se dice que se cumple la condición de subaditividad en costes, necesaria para la existencia de un monopolio natural, como generalmente se ha considerado que ocurre con la provisión de servicios en redes: eléctricas, telefónicas, ferroviarias, etc.

Disponemos de abundante literatura sobre el análisis teórico del monopolio natural que ha permitido entender su naturaleza y profundizar en el conocimiento de los mecanismos de intervención pública utilizados en el pasado y en el presente, para influir en su funcionamiento de acuerdo con los objetivos del regulador⁽¹⁾.

Tradicionalmente se ha considerado que el bienestar social sería mayor si las industrias caracterizadas como monopolios naturales estaban en manos del sector público. En teoría, la propiedad pública garantizaba la obtención del mayor rendimiento social posible en las actividades sujetas a su tutela mediante políticas de producción y precios acordes con los principios de eficiencia asignativa. En manos privadas, el nivel de output y la calidad y variedad de estos servicios públicos esenciales no hubiesen sido los socialmente óptimos. Generalmente, los precios seguirían comportamientos monopolísticos y el nivel de producción sería inferior al óptimo. La ineficiencia asignativa aparece como un efecto indeseable de la propiedad privada.

La evidencia empírica ha mostrado cómo problemas de incentivos y control público han debilitado profundamente el argumento que defiende la propiedad pública por razones de eficiencia. La ineficiencia técnica y productiva (contratación excesiva de factores, remuneración inadecuada de los mismos, baja productividad,...) han elevado los costes medios de producción hasta el punto de tener que plantearse si las ganancias de eficiencia derivadas de una política de precios óptima no quedaban compensadas por las pérdidas derivadas de la ineficiencia productiva.

(1) Véase, por ejemplo, Sharkey (1982), Waterson (1988), Berg y Tschirhart (1988).

Afortunadamente, el tratamiento del monopolio natural no tiene que reducirse a elegir entre propiedad pública y privada. Considerando alternativamente liberalización y regulación, hay cuatro opciones teóricas disponibles que en la práctica pueden ampliar sus posibilidades de aplicación utilizando diferentes dosis de intervención: privatizar los monopolios naturales liberalizando el mercado; privatizar y regular precio y/o calidad; propiedad pública con liberalización de algunas actividades susceptibles de ser sometidas al mercado sin pérdida de eficiencia; y finalmente, propiedad pública con una reforma de los sistemas de incentivos y control público.

Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly de C.D. Foster no añade nada nuevo a los análisis teóricos del monopolio natural. Sin embargo, tiene dos grandes virtudes que aconsejan su lectura: en primer lugar, analiza estas opciones y profundiza en los elementos prácticos que rodean el funcionamiento de las empresas públicas y de los mecanismos de regulación, ofreciendo una experiencia y un detalle impresionantes sobre aspectos decisivos en la aplicación práctica de las políticas, de los obstáculos que han tenido que vencerse y de las circunstancias que han favorecido o entorpecido los procesos de privatización; es por tanto una contribución valiosa sobre la economía política y la política económica del monopolio natural. En segundo lugar, no realiza una defensa unilateral de una de las opciones, argumentando sobre las ventajas e inconvenientes de la privatización y la reforma del sector público.

C.D. Foster fue catedrático en la London School of Economics y tiene una vasta experiencia como asesor del Gobierno Británico, ocupando puestos relevantes en la dirección de Correos y Teléfonos, colaborando en la actualidad con el Secretario de Estado de Transporte como asesor para la privatización de los ferrocarriles británicos. Su formación económica y su experiencia práctica confluyen en este libro en beneficio del lector que para análisis exclusivamente teóricos debe recurrir a otros textos de los que este libro es un buen complemento.

La primera parte de *Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly* se ocupa de los desarrollos históricos de la regulación y la nacionalización en el Reino Unido concentrándose en los ferrocarriles. En los tres primeros capítulos se describe el fracaso del antiguo sistema de regulación de los ferrocarriles y la posterior nacionalización. Foster narra cómo la regulación falló en proteger a los consumidores de la explotación monopolística, favoreció la colusión, y no aseguró un rendimiento razonable del capital en el largo plazo provocando la descapitalización de los ferrocarriles. Tampoco la nacionalización resolvió el problema. La ausencia de objetivos claros e incentivos adecuados, y la falta de mecanismos de control dejó a los responsables de las empresas públicas demasiado poder discrecional y poca motivación para perseguir la eficiencia.

Esta primera parte del libro se cierra con un cuarto capítulo dedicado al pasado reciente de la privatización británica, de las razones que se dieron para poner en marcha el programa, de las dificultades para llevarlo adelante, y de los problemas que se derivan de privatizar los mercados sin liberalizarlos. Aunque el gobierno británico nos lo explicitó, los objetivos que se perseguían con la privatización consistían en introducir la disciplina de los mercados de productos y capitales en las empresas nacionalizadas, atender mejor a los consumidores, romper el poder que los sindicatos tenían sobre la fijación de salarios en el sector público, y reducir el gasto y las necesidades de financiación del sector público.

Foster describe cómo las grandes resistencias que tuvieron que vencer los defensores de la privatización se vieron debilitadas por la mala situación económica de los años 1981 y 1982 y el peso de los argumentos macroeconómicos en defensa de políticas antiinflacionistas monetarias que redujeran los tipos de interés y el desempleo. Una reducción drástica de las necesidades de financiación del sector público contribuiría a la recuperación económica.

Finalmente, C.D. Foster realiza una buena síntesis de la privatización de industrias consideradas competitivas como los servicios públicos de autobuses urbanos e interurbanos (privatización con desregulación), y de la British Airways así como de los monopolios naturales: British Telecom, British Gas Corporation, British Airport Authority, electricidad y agua.

La segunda parte del libro consta de cinco capítulos dedicados a los temas centrales en la regulación del monopolio natural. El capítulo 5 considera las consecuencias de introducir competencia en las industrias caracterizadas como monopolios naturales con el fin de mejorar la eficiencia económica, girando en torno al conocido *trade off* entre mayor competencia y el aprovechamiento de economías de escala y de producción conjunta. Uno de los temas de mayor interés en el capítulo es la discusión de la evidencia existente sobre el beneficio social de no monopolizar el acceso a las infraestructuras y a las redes de distribución, recordándonos que es posible combinar mayor competencia con regulación más imaginativa con el fin de no perder las economías de red características de los monopolios naturales ni soportar el ejercicio del poder que se deriva de su posición dominante.

Los capítulos 6, 7, 8 y 9 se dedican al tratamiento de la regulación económica del monopolio natural cuando no hay competencia. Foster distingue entre regulación económica (la que se ocupa del monopolio y la competencia) y regulación social, interesada en la promoción de objetivos sociales como la protección del medio ambiente, la seguridad y la redistribución de la renta. El autor recuerda que con independencia de los objetivos establecidos por el regulador, la experiencia enseña la importancia de establecer un buen sistema de incentivos que se asienten sobre el conocimiento de los diferentes intereses de las partes implicadas. Se da cuenta detallada de los sistemas de regulación de los beneficios *rate-of-return regulation*, de los nuevos sistemas *RPI-X* basados en el control de los precios y la necesidad de reducir costes para obtener beneficios.

Los problemas derivados de la ausencia de una información adecuada, o de la existencia de asimetrías son tratados con detalle, destacándose la importancia de establecer objetivos precisos para los gerentes y fácilmente controlables en su ejecución por los reguladores.

Foster hace una incursión en los "límites de la independencia del regulador" (capítulo 8) traspassando la frontera del territorio de los juristas, científicos políticos y expertos en administración pública. El capítulo nos adentra en la dificultad que entraña dar poder discrecional al regulador para que pueda operar con cierto margen de maniobra sin perder el control público del mismo, ni ser capturado por el regulado.

Las dificultades de regular eficazmente se acrecientan cuando se mezclan la regulación económica y social. Foster aboga por una separación estricta de ambos tipos de intervención pública con el fin de no hacer aún más difícil el establecimiento y el seguimiento de los objetivos de tipo económico.

Las conclusiones de *Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly* las presenta Foster en tres capítulos: ¿Importa algo el tipo de propiedad?, ¿Puede preservarse la independencia del regulador? y Privatización, monopolio y el diseño de sistemas de regulación. Algunas de las ideas centrales son las siguientes:

– Los denominados monopolios naturales pueden ser gestionados en un marco de propiedad pública o propiedad privada. En cualquier caso, es necesaria una reforma radical del sistema de regulación. En el largo plazo, el futuro de la privatización dependerá de la existencia de la competencia y de la eficacia del sistema de regulación.

– Si se opta por la propiedad pública, por la reforma de la empresa pública, se requiere un cambio en profundidad de la cultura de la empresa y una relación de objetivos bien definidos junto con un sistema adecuado de incentivos para la gerencia, a la que habría que proteger de injerencias políticas.

– Uno de los argumentos en favor de la privatización es que incluso resuelto el problema de los incentivos para la empresa pública, ésta no se enfrenta a la disciplina de los mercados financieros. Si éstos no funcionan adecuadamente o están sujetos a influencias políticas, el argumento en favor de la privatización se debilita.

– Reformar la empresa pública o privatizar los monopolios naturales debe sujetarse a las condiciones particulares de cada país: diferencia de eficiencia entre sector público y privado, el grado de competencia (nacional o internacional) en la industria considerada, la eficacia del sistema de regulación nacional, etc.

– El nuevo sistema de regulación que se necesita (con privatización o sin ella) requiere unos reguladores independientes que persigan la eficiencia económica y establezcan unos mecanismos eficaces que eviten el tráfico de influencias.

Estos son los contenidos del libro del profesor Foster, cuyo título no debe inducir a error a aquellos economistas que solo están interesados en los aspectos teóricos del análisis del marco regulador y tipo de propiedad óptimos para industrias con subaditividad en costes.

El trabajo de Foster no pertenece al campo de la literatura teórica sobre la economía del monopolio natural. El tratamiento que el autor realiza, por ejemplo, sobre políticas predatorias, tarificación y competencia referencial, es como en el resto de los temas, superficial y sin más pretensión que situar al lector para que haga frente a la avalancha de información que contienen los doce capítulos de este libro, información detallada sobre la práctica de la regulación, desregulación y privatización.

De la lectura del libro de C.D. Foster no solo se beneficiarán los economistas. Abogados, licenciados en Ciencias Políticas con conocimientos básicos de Economía, y en general altos funcionarios de la Administración involucrados en la regulación económica, encontrarán este libro útil y apasionante, aunque a los economistas pueda irritar la extensión de algunas argumentaciones que podrían haber sido aligeradas utilizando los modelos más sencillos de uso común, o incluso con la simple ayuda de gráficos elementales.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Berg, S.V. y J. Tschirhart (1988): *Natural monopoly regulation. Principles and practice*, Cambridge University Press.

Sharkey (1982): *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press.

Waterson, M. (1988): *Regulation of the firm and natural monopoly*, Basil Blackwell.