

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.3/11
22 de septiembre de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Especial de Trabajo sobre experiencias
comparadas en materia de privatización
Tercer período de sesiones
Ginebra, 29 de noviembre de 1993
Tema 4 del programa provisional

EXAMEN A FONDO DE:

- i) LA LIBRE COMPETENCIA Y LA REGULACION DE LOS MONOPOLIOS PRIVATIZADOS;
- ii) LAS REPERCUSIONES SOCIALES Y LAS MEDIDAS DE APOYO SOCIAL

Nota de la secretaría de la UNCTAD

INTRODUCCION

1. En su tercer período de sesiones, el Grupo Especial de Trabajo examinará a fondo dos asuntos, a saber, i) la libre competencia y la regulación de los monopolios privatizados, lo que abarca la privatización de las empresas de servicios públicos, y ii) las repercusiones sociales y las medidas de apoyo social. La presente nota tiene por fin dar una visión general de los aspectos principales de estos dos asuntos y plantear diversas cuestiones que procede analizar. Como la nota se refiere también a la política en materia de competencia, conviene tener presente que los asuntos relacionados con las prácticas comerciales restrictivas son objeto de detenido examen por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas.

2. En relación con los párrafos 15 a 17 de la presente nota, es de señalar que los aspectos generales de las técnicas y la financiación de la privatización se examinaron a fondo en el segundo período de sesiones del Grupo Especial de Trabajo. Sin embargo, puede ser necesario prestar particular atención a algunas características de los servicios públicos. Por ejemplo, la reestructuración de los ferrocarriles puede revestir una

importancia distinta de la de una empresa comercial. Asimismo, el desenvolvimiento interno de una infraestructura mediante planes de construcción, explotación y transferencia es una actividad circunscrita a los servicios públicos, al igual que la emisión en gran escala de acciones en los mercados de valores de muchos países.

La libre competencia y la regulación de
los monopolios privatizados

3. La intensificación de la competencia, condición necesaria para conseguir una mayor eficiencia, es uno de los principales objetivos de la privatización. De hecho, de las experiencias en materia de privatización se deriva una enseñanza fundamental, esto es, que, si bien la propiedad es importante en muchos casos, la competencia todavía lo es más. Por consiguiente, la cuestión de la competencia es un elemento básico del proceso de privatización.

4. La manera de abordar la cuestión de la competencia depende del carácter del mercado dentro del cual funcionará la empresa pública privatizada; es decir, conviene determinar si el mercado es o no competitivo. Si el mercado es competitivo, es decir, cuando no existen obstáculos que impiden entrar en él, la competencia se puede estimular o intensificar mediante una política apropiada al respecto, con disposiciones legislativas sobre comercio equitativo o antimonopolio, y mediante la creación de un entorno favorable, inclusive en sus aspectos macroeconómicos, para la formación del espíritu de empresa y el establecimiento de entidades de dimensiones pequeñas o medianas.

5. Cuando el mercado no es competitivo o es de monopolio, es decir, cuando una sola empresa puede realizar una producción industrial total de modo más eficiente que dos o más empresas, la cuestión es mucho más compleja. Ello puede ocurrir porque la demanda y las condiciones de costo y tecnológicas o las pequeñas dimensiones del mercado son obstáculos efectivos para entrar en él. En estas condiciones de "monopolio natural" existe un conflicto potencial entre la eficiencia en materia de costos y la competencia; si bien la competencia en materia de precios puede ser intensificada por la presencia de un mayor número de empresas en el mercado, esta abundancia puede tener como resultado costos unitarios superiores y, en consecuencia, una menor eficiencia en materia de costos. Por ello, al privatizar un "monopolio natural" es necesario tener en cuenta esta relación entre competencia y eficiencia en materia de costos. Ahora bien, la posibilidad de rivalizar puede ser consecuencia de la liberalización de la entrada, incluida la eliminación de las restricciones legales, así como de la apertura del mercado a los competidores extranjeros. En algunos casos, la amenaza de nuevas entradas basta para crear una presión favorable a la competencia. Sin embargo, según el carácter del mercado o de la empresa, puede ser necesario un período de ajuste durante el cual la empresa será mercantilizada y quedará situada sobre sólidas bases financieras antes de recibir el ímpetu violento de la competencia. En realidad, al abrir la economía a la competencia del exterior, puede ocurrir que, en condiciones de competencia internacional, una sola empresa rivalice con varias empresas extranjeras; en cambio, es posible que la

presencia de un mayor número de empresas favorezca la competencia interna. Sea cual fuere la solución definitiva, habrán de formar parte de ésta la posibilidad de rivalizar o la amenaza de competir.

6. Los servicios públicos tanto pueden ser un "monopolio natural" como revestir la forma de sector competitivo. Las "redes de transporte" de algunos servicios públicos, por ejemplo, las líneas de transmisión de electricidad, los gasoductos y las conducciones de agua, las redes de telecomunicaciones o de ferrocarril, son "monopolios naturales" en el sentido de que las cuantiosas inversiones en capital inmovilizado o las economías de escala son obstáculos que se oponen efectivamente a la entrada. Sin embargo, otros sectores de los servicios públicos pueden estar abiertos a la competencia mediante la interconexión con las redes. Así, en el sector de la electricidad, la rivalidad es posible en los subsectores de la producción y el suministro a particulares. En el sector de las telecomunicaciones, la competencia puede ir más allá de la interconexión y comprender el establecimiento de nuevas redes, entre ellas redes móviles y redes fijas, el suministro de equipo a los usuarios, servicios con valor añadido, etc. Al igual que otros servicios de "red" la competencia se caracteriza también por algunos aspectos particulares de la industria, por ejemplo, las economías de densidad. Además, es posible instalar una nueva red de telecomunicaciones haciendo uso de los medios de otras industrias, entre ellas la electricidad, los ferrocarriles y la televisión por cable; una empresa de telecomunicaciones puede utilizar también su propia red para desenvolver una actividad de televisión por cable. En el sector de los ferrocarriles es posible introducir servicios de carácter regional con la finalidad de crear un entorno competitivo (como criterio de funcionamiento o para la competencia comparativa) o bien para crear servicios rivales. Por el mismo motivo, la gestión de la infraestructura se puede dissociar de la de las operaciones y se pueden dividir éstas en sectores distintos para el transporte de pasajeros y el de mercancías y exponerlos a la competencia de otros medios de transporte. Sin embargo, es necesario hacer una matización al respecto. Si los mercados de los servicios de carácter regional son pequeños o si las operaciones permiten importantes economías de escala, repartir las operaciones entre los servicios de carácter regional puede ser perjudicial para la eficiencia en materia de costos, aun cuando contribuya a la competencia. Pueden ser necesarios otros medios para crear la posibilidad de rivalizar. Por ejemplo, en el sector de los ferrocarriles, esta posibilidad se puede crear autorizando el acceso a la red de una empresa del sector privado para que pueda competir con la empresa de propiedad estatal.

7. En los casos en que la posibilidad de rivalizar no tiene como consecuencia una menor eficiencia en materia de costos, es posible fomentar la competencia entre servicios públicos mediante la regulación de las condiciones de entrada, entre ellas las que rigen la interconexión con las redes. Si un sector concreto de un servicio público tiene un carácter totalmente abierto, por ejemplo, en la prestación de servicios con valor añadido o el suministro de equipo de telecomunicaciones a los usuarios, la competencia es el regulador más eficaz; sin embargo, puede ser necesaria una política apropiada en materia de competencia para protegerse contra la desorganización del mercado. La política en materia de competencia puede ser también necesaria para

completar la actividad de los organismos reguladores de los servicios públicos y salir al paso de sus posibles deficiencias. Así, según la situación y dentro de los sectores integrantes de un servicio público, la competencia, la política en esta materia y la regulación económica pueden aportar una contribución propia a la promoción de su eficiencia.

8. En todo caso, el fomento de la competencia es un elemento importante de la ordenación de los servicios públicos; sus diversos componentes, entre ellos el entorno favorable al desarrollo de las empresas y de la iniciativa, son aspectos importantes de la privatización de dichos servicios. Así, pues, la cuestión de la competencia relacionada con la privatización abarca no sólo la política en materia de competencia, sino también la creación de empresas, entre ellas empresas pequeñas y empresas medianas, a fin de convertirlas en instrumentos eficaces de intensificación de la competencia (así como de creación de empleo) y contribuir así al éxito del proceso de privatización antes y después de su realización.

9. La regulación de los servicios públicos puede tener, entre otros, objetivos de carácter económico, técnico o ambiental. La regulación económica tiene como fin mantener en beneficio del consumidor la debida protección en materia de precios, seguridad y calidad del servicio y promover su eficiencia, en particular el fomento de la competencia en lo posible, así como estimular la innovación y el aumento de la productividad. La regulación técnica tiene como objeto el cumplimiento de las normas técnicas, higiénicas y sanitarias, por ejemplo, las normas de salubridad del agua potable. La regulación técnica puede formar parte de la regulación de la calidad. En el caso de la electricidad y el agua, la regulación económica está estrechamente relacionada con la regulación ambiental, que versa, por ejemplo, sobre el control de la contaminación derivada de la producción de energía y de la eliminación de desechos. Sin embargo, las regulaciones técnicas y ambientales no se circunscriben a los servicios públicos. La regulación de estos servicios puede referirse también a otros aspectos de la actividad pública, entre ellos los objetivos sociales o de justicia distributiva tales como la concesión de subvenciones (de carácter directo o de otro carácter) para la prestación de servicios esenciales a determinados grupos sociales.

10. La forma de regulación económica a la que más se recurre para proteger al consumidor es la intervención de los precios, o sea, el establecimiento de un tope en virtud del cual un plazo fijado en relación con el índice de inflación determina el precio máximo que la empresa o la industria puede pedir por un conjunto de servicios. Otra forma de regulación es la que reglamenta la obtención de las ganancias o beneficios máximos y determina el grado de rendimiento que la empresa puede derivar de su capital. El principal problema al respecto es establecer una relación entre precios y costos en negociaciones directas entre la administración reguladora y la empresa regulada, con la finalidad de proteger al consumidor y de fomentar inversiones que contribuyan eficazmente al crecimiento a largo plazo. Las ventajas, las consecuencias y los costos de los diversos métodos utilizados para conseguir los objetivos de la regulación económica son cuestiones que procede analizar. Se plantea también la cuestión de considerar como costo económico el conjunto de los factores externos que influyen sobre el medio ambiente.

11. Para una eficaz regulación económica es necesario que existan ciertas condiciones, entre ellas procedimientos y principios de contabilidad apropiados, así como un conocimiento especializado de la industria por parte de los reguladores, pues las informaciones de que disponen el regulador o el regulado sobre determinadas industrias no son coincidentes en muchos casos. Entre las cuestiones que conviene examinar figuran las cuentas y los datos que los reguladores necesitan para poder estudiar aspectos tales como las "subvenciones recíprocas" (por ejemplo, de los sectores no regulados por los sectores regulados) y la función de los medios de comunicación y de las agrupaciones de consumidores, así como las condiciones favorables para la creación de una relación de confianza, no conflictiva, entre el regulador y el regulado (con consecuencias globalmente positivas).

12. Entre otros asuntos que es necesario examinar en relación con las autoridades reguladoras de los servicios públicos figuran sus atribuciones e independencia, el riesgo de "captura reguladora" y la separación de las funciones reguladoras respecto de la formulación de políticas. Es necesario saber también si es posible agrupar las autoridades reguladoras de servicios públicos en diversos sectores industriales, por ejemplo, en los de la energía o el transporte, y determinar si es posible situarlos dentro de la misma estructura institucional junto con las autoridades que se ocupan de la competencia. Entre los asuntos que conviene examinar se cuentan las consecuencias que pueden tener estas disposiciones y los "pesos y contrapesos" que pueden ser necesarios, en particular si los medios de comunicación son reducidos y si no existen agrupaciones de consumidores bien organizadas.

13. Las cuestiones relativas a las clases y al número de las autoridades necesarias y a su situación institucional revisten particular importancia para los países en desarrollo y los países en transición. Las respuestas dependerán de los objetivos que se pretenden conseguir, de la capacidad reguladora del país, de los recursos disponibles y del volumen y nivel de desarrollo de la economía, sector privado inclusive. Muchos países desarrollados disponen de una plétora de leyes y autoridades (organismos promotores del comercio libre, antimonopolio y reguladores de los servicios públicos) para fomentar la competencia y regular los servicios públicos y pueden así atraer las inversiones o la tecnología necesarias para ampliar las esferas de competencia en servicios públicos tales como las telecomunicaciones; en cambio, no se puede decir lo mismo de los países en desarrollo o de los países en transición. Estos países habrán de pronunciarse por soluciones que se adapten a sus propias circunstancias, necesidades y recursos. Sin embargo, sea cual fuere la solución adoptada, tendrán que crear una capacidad reguladora adecuada, que comprenda disposiciones legislativas e instituciones para la promoción de la competencia y la regulación de los servicios públicos. Disponer de esta capacidad seguirá siendo necesario aún cuando estos países sólo deseen mercantilizar sus servicios públicos o confiarlos a la gestión privada.

14. Además de las cuestiones relacionadas con la competencia y la regulación, la privatización de los servicios públicos plantea también grandes problemas a causa de las dimensiones e importancia económica de dichos servicios.

En muchos países estos servicios son considerados como industrias "estratégicas" que tienen a su cargo importantes actividades económicas y sociales. En algunos países, la privatización de ciertos servicios públicos, por ejemplo, las telecomunicaciones, sólo puede hacerse previa modificación de la constitución nacional. Así, transferir al sector privado la propiedad plena o una participación mayoritaria tal vez sea una operación imposible o poco fácil. Sin embargo, hay otras posibilidades: transferencia de una participación minoritaria, la mercantilización, la adjudicación por contrata y la creación de empresas mixtas. En el caso de los servicios públicos subvencionados es también necesario resolver la cuestión del destino de las subvenciones. Si la concesión de subvenciones generales no se puede justificar por consideraciones de eficacia distributiva, la de subvenciones concretas -por ejemplo, las destinadas a compensar los desequilibrios de densidad en las zonas rurales- sí se puede justificar por consideraciones sociales. Si no son compensadas por las economías derivadas de la densidad en las zonas edificadas, estas subvenciones se pueden abonar directamente.

15. Un número importante de las cuestiones planteadas por la privatización de los servicios públicos se debe a la financiación; ésta está relacionada tanto con la venta de los servicios públicos como con la explotación privada de su infraestructura. Los servicios públicos suelen tener grandes dimensiones y, por ello, la venta de una pequeña proporción del capital social puede requerir la emisión de acciones en grandes cantidades y ejercer una presión considerable sobre los medios financieros del sector privado. Así, pues, son asuntos importantes, que es necesario determinar, el volumen y el momento de las emisiones de acciones, tanto en el mercado interno como en los mercados exteriores, así como la cuantía de la participación extranjera que se puede autorizar teniendo presentes los intereses nacionales. Por ejemplo, es necesario evitar que se perturbe el mercado interno de capitales como consecuencia de una aportación excesiva de capital para otras necesidades de inversión, lo que puede aumentar el costo a largo plazo de los medios financieros. Además, a causa del volumen de la transacción en relación con las dimensiones del mercado interno de capitales o de las economías nacionales, algunos países pueden tropezar con dificultades para privatizar sus servicios públicos en operaciones de oferta pública y tal vez deban recurrir a otras posibilidades, entre ellas la creación de empresas mixtas con inversionistas extranjeros. La adjudicación por contrata es otra posibilidad; cuando existe una auténtica competición para la obtención de concesiones mediante concurso, este procedimiento hace posible que rivalicen periódicamente las industrias interesadas. Una posibilidad distinta de la privatización, que puede servir también de fase preparatoria de la venta, es la mercantilización; este método se ha utilizado con eficacia en algunos países desarrollados y en algunos países en desarrollo para preparar la transferencia efectiva de servicios públicos a la propiedad privada.

16. La explotación privada de los servicios públicos plantea otras cuestiones, entre ellas las ventajas relativas y la viabilidad de las distintas posibilidades, que pueden comprender planes de construcción, explotación y transferencia, empresas mixtas y actividades conjuntas de países vecinos, así como depender del carácter de los estímulos y garantías oficiales que se

necesitan para atraer la participación del sector privado y de las industrias concretas a las que deba prestarse apoyo público. Quizás sea necesario también establecer un marco regulador apropiado que facilite para los inversionistas potenciales la elaboración de sus planes de inversión y actividad.

17. Teniendo en cuenta su volumen y su importancia dentro de la economía nacional, la privatización de los servicios públicos ha de hacerse mediante operaciones mucho más complejas y costosas que las necesarias, por ejemplo, para privatizar una empresa comercial. Cobran gran importancia, y requieren particular atención, cuestiones tales como la evaluación, la reestructuración de la empresa y el fraccionamiento industrial para intensificar la competencia, el método, el momento y la transparencia de la venta, la garantía de emisión, la participación de inversionistas extranjeros y "estratégicos" y las salvaguardias (por ejemplo, la creación de acciones con derecho a veto) que permitan oponerse a acciones colectivas perjudiciales, tales como las absorciones hostiles, y atender a las preocupaciones e intereses de grupos sociales concretos (por ejemplo, las poblaciones rurales). Además, se han de tener en cuenta los aspectos ambientales. Por ejemplo, en una gran ciudad la explotación privada de una autopista de circunvalación puede tener como resultado una menor congestión del tráfico en el centro urbano con una saludable disminución de la contaminación atmosférica y del consumo de combustible. Sin embargo, es necesario evaluar estos beneficios a la luz del posible deterioro del paisaje rural. Al mismo tiempo, a causa de su importancia dentro de la economía nacional y de los indispensables servicios económicos y sociales que prestan, se exige con mayor insistencia de las empresas comerciales que hagan patentes los beneficios de la privatización, reflejados en el aumento de la oferta y la calidad de los servicios, en sus precios y en sus efectos económicos (por ejemplo, sobre los costos de las comunicaciones y de otras empresas y, en consecuencia, sobre la competitividad industrial y comercial).

Efectos sociales y medidas complementarias de carácter social

18. Es ésta una esfera vasta y compleja que guarda relación no sólo con los problemas del empleo, sino también, en términos más generales, con los resultados sociales de la privatización teniendo en cuenta sus efectos sobre el empleo, la creación de una infraestructura o de servicios sociales y los beneficios y costos sociales relacionados con los servicios públicos.

19. En lo que al empleo se refiere, la privatización puede tener efectos positivos o negativos. A corto plazo, figuran entre los aspectos positivos las mejores condiciones de empleo para los dirigentes y empleados que siguen figurando en la nómina de las empresas privatizadas y la posibilidad de adquirir, en algunos casos gratuitamente, parte de las acciones de las empresas privatizadas (aspecto axiomático de la política de privatización de muchos países). A más largo plazo, el empleo puede beneficiarse del aumento de las inversiones y del crecimiento de las empresas privatizadas.

20. Es de señalar que, en algunos países, los planes de privatización contienen cláusulas de protección del empleo en las empresas privatizadas durante cierto plazo después de la privatización, plazo que puede ser de cinco años. Además, un entorno macroeconómico favorable que cree un clima de confianza para las inversiones y abra nuevas posibilidades de empleo puede contribuir a facilitar la privatización en los aspectos relacionados con el empleo.

21. El principal aspecto negativo es la pérdida de puestos de trabajo, lo que ha ocurrido en algunos países que han emprendido programas de privatización. Sin embargo, este aspecto negativo puede quedar subsanado ulteriormente gracias al empleo generado en las empresas privatizadas o en otras empresas por el proceso de privatización. Mientras tanto, pueden atenuar la pérdida las medidas complementarias de carácter social impulsadas por la privatización y destinadas a aminorar sus efectos sociales negativos. Entre las medidas de este tipo cabe citar las indemnizaciones por causa de despido o supresión de puesto o por jubilación anticipada voluntaria, los cursos de perfeccionamiento o de capacitación profesional, los mecanismos de asesoramiento y apoyo al fomento del espíritu de empresa, la impulsión dada al aumento de la productividad y la creación de microempresas, empresas pequeñas y empresas medianas. Otras medidas análogas son los programas de obras públicas y los regímenes de jornada parcial de trabajo o de trabajo compartido.

22. La formulación o intensificación de las medidas complementarias y su financiación son algunas de las principales cuestiones planteadas. A este respecto, sin menospreciar la importancia de las medidas de compensación y protección social, es necesario prestar particular atención a los servicios encaminados a incrementar la pericia, la movilidad y las perspectivas profesionales de los trabajadores, inclusive de los que se ocupan del asesoramiento y de los cursos de capacitación o perfeccionamiento. Revisten particular importancia las medidas generadoras de empleo, entre ellas el fomento del espíritu de empresa y la creación de microempresas y de empresas pequeñas o medianas.

23. Junto con la financiación de dichas medidas se plantea la cuestión de utilizar los frutos de la privatización; por ejemplo, en qué grado se deben utilizar con este fin y, cuando los recursos asignados no basten, cuál será la ayuda de otra índole necesaria y dónde se podrá obtener. Se plantea también la cuestión conexas de saber si parte de los frutos de la privatización se deben invertir con fines tales como el aumento de la productividad a largo plazo, así como el desarrollo de los servicios infraestructurales y de los recursos humanos.

Observaciones finales

24. Además de las cuestiones derivadas de la competencia y la regulación que guardan relación con la privatización de los servicios públicos y los aspectos sociales, puede tener utilidad examinar la cuestión de la creación de microempresas, empresas pequeñas y empresas medianas como un aspecto importante del proceso de privatización teniendo en cuenta su función

impulsora de la competencia y complementaria del proceso. A este respecto, se prestará atención a las medidas inducidas por la privatización que fomenten la creación de empleos y el desarrollo de las empresas mencionadas, con referencia a asuntos tales como el acceso a los medios financieros, la tecnología, las compras del Estado y las vías de comercialización y distribución, así como los servicios de información, capacitación y asesoramiento. Es importante la cuestión de las reformas reguladoras y fiscales destinadas a mejorar el acceso a los recursos y mercados, como lo es la cuestión de la mediación financiera, tanto oficial como privada, en beneficio de dichas empresas.
