

CONSIDERACIONES TEORICAS Y EMPIRICAS SOBRE LA PRIVATIZACION DE EPM ⁽¹⁾

*Guillermo Maya M.**

Para satisfacer algunas preguntas que me han formulado últimamente personas interesadas en el debate sobre la privatización de EPM, propuesta presentada a la comunidad de Medellín por el Grupo de Definición Empresarial de la Gerencia de EPM (“el municipio debería poner como norte de su estrategia en servicios públicos la enajenación total de sus activos vinculados a esa actividad” ⁽²⁾), es importante hacer algunas consideraciones teóricas, en referencia a las fallas del mercado, el caso de las externalidades, las fallas del gobierno, la posibilidad de privatizar la infraestructura, y la importancia de la inversión pública en infraestructura, para entender lo que se trata de hacer.

LAS FALLAS DEL MERCADO

Probablemente ni el ideal smithiano para el estado, de que éste preserve la ley, el orden, y la defensa del estado contra el enemigo externo; ni el ideal monetarista de que el estado debería cumplir con las metas monetarias y controlar el gasto con déficit cero, y dejar que los mercados de bienes, de trabajo y de capital,

1. Publicado en El Colombiano, domingo 1º de octubre de 1995, p. 4E.

* Profesor asociado Universidad Nacional de Colombia sede de Medellín.

2. Grupo de Definición Empresarial-EPM, 1994, Propuesta de definición empresarial para EPM, EPM, Medellín fotocopia, p. 24.

se las arreglen solos, son compartidos por todos los economistas. Las "*fallas del mercado*", definidas como la incapacidad del sector privado de responder a las señales de precios permiten un espacio para las actividades del estado. Y en este sentido, el estado debería tomar un papel de liderazgo en la asignación de la inversión.

Es posible que en presencia de las externalidades, *un caso de fallas del mercado*, los mercados competitivos no conduzcan a la economía hacia resultados socialmente óptimos. En mercados competitivos, sin externalidades, el teorema de la mano invisible asegura que el mercado provee los incentivos sociales apropiados para las actividades productivas. El precio de un bien, simultáneamente, refleja el costo privado de la producción de una unidad adicional y el beneficio privado de consumir una unidad adicional, que ante la ausencia de externalidades, son iguales al costo social y al beneficio social. Por otro lado, con las externalidades, parte del costo o del beneficio social de la producción no se refleja en el precio del bien producido, de tal manera que los costos y los beneficios sociales divergen de los precios. Cuando las externalidades son negativas, es decir los costos privados de producir o consumir un bien son menores al costo social de la misma actividad, los productores o los consumidores pueden llegar a abusar del bien, como ocurre con el agua o el aire, y atentar contra su existencia y su calidad; cuando las externalidades son positivas, los beneficios privados de consumir o producir el bien son menores que los beneficios sociales, es decir, en este caso, ante la imposibilidad de agentes privados de apropiarse completamente de los beneficios derivados de su actividad, esto puede llevarlos a producir o consumir insuficientemente el bien, como es el caso de la infraestructura, y por lo tanto a crear una "crisis" de infraestructura, como es el caso de los Estados Unidos y, obviamente de Colombia.

LAS FALLAS DE GOBIERNO

Sin embargo, las "*fallas del gobierno*" también existen. El supuesto de que el gobierno, la burocracia, la tecnocracia y los políticos, en general los agentes del gobierno, actúan sin egoísmos, impulsados solamente por motivos superiores, no es del todo correcta: "La corrupción, y el favoritismo rodean la asignación burocrática de las licencias de inversión, las licencias de importa-

ción, y la asignación de los contratos del gobierno” (3), entre otras cosas.

Aunque no hay duda de que existen servidores públicos altruistas con disposición real de servicio a la comunidad, sería mucho mejor considerar “que los individuos del gobierno (burócratas, tecnócratas, y políticos) están tan interesados en su propio interés como aquellos del sector privado. El interés propio estaría dirigido hacia la supervivencia, la promoción, la reelección, u otros premios. En ocasiones estos logros son consistentes con un buen análisis tecnocrático, como el análisis apropiado del costo-beneficio para calcular el tamaño y la factibilidad de una represa. Pero en otras ocasiones, los que toman las decisiones pueden estar tentados a minimizar los costos sociales de una actividad dada para poder conseguir su reelección, para mantener o al menos evitar la disminución de sus posibilidades de promoción” (4).

En este sentido, existiendo tanto las fallas del mercado como las fallas del gobierno, este último debería concentrarse en aquellas actividades donde tiene una ventaja comparativa, y en las que los agentes privados pueden enfrentar una desventaja al intentar realizarlas, como las externalidades. Si el gobierno se concentra en otras actividades (manufactura, regulación del crédito, del mercado cambiario, las licencias de inversión, etc.) estará desviando los recursos gubernamentales y los esfuerzos de aquellas actividades, en donde el gobierno tiene claras ventajas comparativas (5). Cuando los gobiernos no proveen a la comunidad con las actividades en que tiene una ventaja comparativa, por ejemplo infraestructura, esto se constituiría en una falla del gobierno, lo mismo que cuando provee cosas en las cuales no tiene ninguna ventaja en hacerlo, como la manufactura.

En conclusión, uno podría afirmar que “tanto mercado como sea posible y tanto estado como sea necesario”. El mundo no gravita ni en el extremo de los libertarios ortodoxos, al estilo de los monetaristas; ni tampoco en el otro extremo de los estatistas radicales, como algunos marxistas o capitalistas contumaces piensan. Y los colombianos somos más propensos a caminar por el medio de la carretera.

3. Krueger, Anne, 1990, “Government failures in development”, JEP, Vol. 4, No. 3, p. 14.

4. Ibid, p. 14-15.

5. Ibid, p. 16.

¿INFRAESTRUCTURA PÚBLICA O PRIVADA?

Aunque muchos creen que el desplazamiento del capital privado hacia las obras de infraestructura es algo nuevo, impulsado por los vientos neoliberales, se equivocan. La historia muestra movilizaciones hacia uno y otro lado, es decir momentos en que es más importante el capital público, y otras en que éste retrocede ante el capital privado. Este es el punto de vista del historiador Joel Tarr para el caso de los Estados Unidos ⁽⁶⁾.

Si bien es cierto la privatización de la infraestructura trae beneficios de costos, reduce o elimina el poder de los sindicatos y sus costosas nóminas, mejora la eficiencia, etc. Esto se logra si los operadores están confrontados por la competencia; sin embargo, la evidencia sugiere que las compañías privadas son exitosas cuando la competencia y la regulación estatal son limitadas ⁽⁷⁾, porque los proveedores privados pueden estar tentados a explotar cualquier poder monopólico del que puedan disfrutar.

En este sentido el punto crucial no es entre infraestructura privada o infraestructura pública sino entre mercado competitivo o mercado no competitivo. Si en cualquier caso el mercado es de naturaleza no competitiva, la provisión privada no tendrá las ventajas de menores costos, eficiencia, tiempo, etc.

¿EL CAPITAL PÚBLICO DESPLAZA O ESTIMULA?

Es importante resaltar que la inversión de capital público en infraestructura no desplaza al capital privado, como piensan los economistas neoclásicos privatizadores, sino que por el contrario, lo estimula, lo apalanca. Los economistas de la Reserva Federal de Boston, Alice Munnell (1990) entre ellos, han encontrado que "un dólar adicional invertido en capital público parece incrementar la inversión privada (...) en 45 centavos". Además, Gómez-

6. Tarr, Joel, 1990, "Discusión" a la ponencia "Is public infrastructure under-supplied"? (George Peterson), FRB of Boston, Conference series No. 34, p. 139.

7. Fosler, Gail, 1990, "Discusión" sobre la ponencia de Gómez-Ibañez, 1990, "The prospects for privatizing infrastructure", Conference series No. 34, RF de Boston, p. 181.

Ibañez y sus asociados (1990) son de la opinión de que la inversión privada en infraestructura substituye o desplaza otro proyecto privado de capital, ya que es financiado por una cantidad limitada de ahorros privados; en cambio, la posibilidad de incrementar la inversión total, por parte del sector público, con proyectos financiados por cargos al usuario o impuestos es grande porque estos proyectos son financiados con reducciones al consumo y no de los ahorros. La única ventaja de los proyectos privados en infraestructura se presenta cuando éstos son más rentables que otros proyectos privados, y lo son cuando disfrutan de ventajas significativas de mercados no competitivos, como parece ser la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios.

CONCLUSIONES:

1. El mercado no es perfecto, tiene fallas como las externalidades, y esto le permite al sector público poseer ventajas comparativas frente al sector privado, en la inversión de infraestructura, como los servicios públicos domiciliarios.
2. La privatización de los servicios públicos domiciliarios no es conveniente si los mercados son de competencia imperfecta; además, el capital privado no estaría usando sus ventajas comparativas para producir manufacturas.
3. El capital público estimula al capital privado, sobre todo cuando aquel se concentra en el desarrollo de la infraestructura.
4. EPM sigue vigente como una empresa pública bajo estas premisas.