

EMPRESAS, PRIVATIZACIÓN Y CONTROL ESTATAL: ¿QUÉ SABEMOS HASTA AHORA?

COMPANIES, PRIVATIZATION AND STATE CONTROL: THE STATE OF THE DEBATE

Pablo Paniagua¹

Resumen: En este ensayo se examina el debate económico acerca de las empresas privadas (POEs por sus siglas en inglés) y las empresas públicas (SOEs por sus siglas en inglés). A nivel internacional han resurgido ideas respecto al “Estado empresario” y a nivel nacional han surgido nuevas voces que promueven un rol más activo del Estado dentro de la producción económica. Ante estas ideas de reintroducir al Estado dentro de la economía y del desarrollo industrial, resulta pertinente revisar qué nos dicen la evidencia empírica y la teoría económica acerca del rol del Estado en la economía y su posible eficiencia. Para ello, en este trabajo se estudia de forma amplia tanto la teoría como la evidencia económica en cuanto a la eficiencia de las empresas públicas versus las empresas privadas. El artículo primero proporciona un marco conceptual, basado en la teoría económica, para comprender ese debate. Segundo, se revisa la evidencia empírica a nivel mundial para entender qué nos revela la historia y la evidencia acumulada en los últimos cuarenta años en torno al debate POEs versus SOEs. El ensayo concluye con ciertas reflexiones y planteando dudas sobre el posible nuevo rol del Estado dentro del desarrollo en Chile.

Palabras Clave: Empresas estatales; empresas públicas; privatización; Estado emprendedor; eficiencia económica.

Abstract: This essay examines the economic debate around Privately Owned Enterprises (POEs) and State-Owned

1 Pablo Paniagua es economista y Doctor en Economía Política de King’s College London. Es Profesor Investigador del Centro Faro UDD de la Universidad del Desarrollo e Investigador Senior de la Fundación Para el Progreso. Email: pablo.paniagua_prieto@kcl.ac.uk. El autor agradece a Fernando Claro y a sus asistentes de investigación Exequiel Cáceres y Patricio Órdenes por los comentarios y ayuda en esta investigación.

Enterprises (SOEs). At the international level, ideas have resurfaced concerning an active economic role of the state, in the form of “the entrepreneurial state”. Similarly, at the national level, new voices have emerged promoting a more active role of the State in economic development, through the creation of government sponsored companies. Given these ideas of re-introducing the State within the economy and industrial development, it is pertinent to review what both the empirical evidence and economic theory tell us about the role of the State in the economy and its possible efficiency or limits. Thus, this essay scrutinizes both the theory and the economic evidence regarding privatization, and the relative efficiency of public companies against private companies. The essay first provides a conceptual framework, based on economic theory. Second, the empirical evidence is reviewed in order to understand what history and the evidence accumulated in the last forty years reveals concerning the POEs versus SOEs debate. The essay concludes by raising doubts regarding the possible new role of the State within Chile’s economic development.

Key Words: State-owned enterprises; public companies; privatization; entrepreneurial state; economic efficiency.

1. Introducción

El estudio de las empresas como agentes económicos centrales en la organización económica de una sociedad ha sido abordado desde múltiples perspectivas y se mantiene como un elemento de interés central para las ciencias sociales (Toninelli, 2000). El debate sobre el uso de las empresas para generar valor, a través del aparato Estatal o de entidades privadas, es un debate económico que tiene larga data y que se remonta al menos al debate intelectual en torno a la posibilidad del cálculo económico bajo el socialismo y al control estatal de las empresas (Hayek, 1975 [1935]). Si bien, después de esa discusión, la mayoría de los economistas consideraba a las empresas privadas como organizaciones más eficientes y que generaban mayor valor económico para la sociedad (Shleifer, 1998), tal consenso ha comenzado a cuestionarse en las últimas décadas (Mazzucato, 2019).

El péndulo del debate entre el control privado o público de las empresas e industrias productivas ha oscilado bastante a lo largo de los años. Hace medio siglo atrás, los economistas se apresuraron en defender la propiedad y el control estatal (*state owned enterprises* o SOEs)² de las empresas privadas, tan pronto como se sospechaba de ineficiencias o imperfecciones en los mercados (tales como el poder de monopolio o las externalidades negativas). Así, por ejemplo, el premio nobel de Economía Arthur Lewis (1949), preocupado por el poder monopólico, abogó por la nacionalización de la tierra, los depósitos minerales, el servicio telefónico, los seguros y la industria automotriz. Por razones similares, el premio nobel de Economía James Meade (1948) favoreció la “socialización” del hierro y el acero, así como de la industria química. Intelectuales liberales de la talla de Joseph Schumpeter (1942) llegaron a sugerir que el socialismo y el control estatal de las empresas eran perniciosos, pero que aun así era posible que estos fuesen más eficientes que el capitalismo que se encontraba supuestamente agotado.

Dada esta falta de cuestionamiento del control estatal por parte de los economistas más influyentes de la época, y la experiencia histórica producto de la lógica de la economía de guerra, los gobiernos asumieron un papel enorme en la producción industrial de todo el mundo. Esto se conoció como un proceso internacional de “nacionalización” de la economía, que marcó, sobre todo, la segunda mitad del siglo XX y el período posterior a las guerras mundiales. Muchos Estados, entonces, comenzaron a tomar control y propiedad de variados aspectos económicos, desde lotes de tierras y yacimientos mineros, hasta fábricas industriales, servicios de telecomunicaciones, bancos y compañías de seguros, entre tantos otros. El control gubernamental sobre los supuestos monopolios naturales, como la industria eléctrica, eran también la norma en las décadas de 1950 a 1970. En esos años, la mayoría de los países en desarrollo optaron también por la propiedad estatal de los llamados sectores “estratégicos”, y Chile no fue una excepción (Espinosa, 2021). En las economías de plano socialistas, el Estado llegó a ser dueño no solo de los sectores “estratégicos”, sino también de todos los demás sectores económicos.

2 Adoptamos aquí la definición de empresas estatales proporcionada por la OCDE: una empresa de propiedad estatal (SOE) es una empresa comercial en la que el gobierno o el Estado tiene un control significativo a través de la propiedad, sea esta mayoritaria o minoritaria (pero significativa). Las características definitorias de las SOEs son su forma jurídica distinta y su funcionamiento en los asuntos y actividades comerciales. Si bien también pueden tener objetivos de política pública o social, las empresas estatales deben diferenciarse de las agencias gubernamentales o entidades estatales establecidas para perseguir objetivos no comerciales.

La orientación ideológica cambió a inicios de los años 80. Durante las décadas del 80 y del 90 los gobiernos de la mayoría de las economías de mercado en el mundo comenzaron un proceso de privatización de aquellas mismas empresas otrora estatales, que los premios nobel de Economía habían visto estatizarse con una amplia aprobación (Toninelli, 2000). Para ese entonces, el comunismo se había derrumbado en casi todas las partes del mundo y los gobiernos progresistas, que antes eran socialistas, comenzaron programas amplios de privatización. Las políticas económicas de los países en desarrollo también se volcaron hacia la propiedad privada y la dinámica empresarial, y Chile se sumó a esa tendencia (Larroulet, 2003).³ En aquellas economías de mercado, la provisión gubernamental de servicios básicos como los servicios postales, las telecomunicaciones, los servicios de transporte, etc., fueron profundamente cuestionados y, en su mayor parte, reemplazados por la provisión privada (Shleifer, 1998).

En las últimas décadas –y sobre todo después de la crisis financiera del 2008–, el péndulo ideológico ha comenzado a oscilar. Hoy, en parte por el auge de los denominados “capitalismos de Estado” como China y Rusia, y debido a la Gran Recesión, comienzan a surgir nuevas voces dentro de la economía que advierten que el capitalismo, como lo conocemos, ha entrado en crisis (Piketty, 2020). Por ejemplo, Jacobs y Mazzucato (2016) han afirmado que el “capitalismo occidental” está en crisis. Según los autores, en estas últimas décadas, la inversión ha caído, los niveles de calidad de vida se han estancado o han disminuido y la desigualdad ha aumentado. La política económica, según Jacobs y Mazzucato, no ha restablecido un crecimiento económico estable después de la crisis financiera. Los autores proclaman entonces necesario “repensar el capitalismo” y, entonces, reintroducir el rol activo y visible del Estado dentro de los procesos económicos (p. 15).

Así las cosas, el eje ideológico ha vuelto a cambiar en favor de la intervención o supervisión estatal, bajo el nuevo rostro de la “planificación industrial” y de un “Estado empresario” (Mazzucato, 2019). De hecho, a nivel nacional han surgido voces que promueven un rol cada vez más activo y palpable del Estado chileno dentro de la producción económica, y así utilizar al “Estado emprendedor” para reformular nuestra matriz productiva (Ahumada, 2019). El debate actual en Chile se ha visto influenciado bastante por la economista Mariana Mazzucato y sus ideas (2019), ya que esta presenta una visión afín a las ideas desarrollistas de la CEPAL, tan populares en América Latina durante los 60 y 70 (Ahumada,

3 Si bien los procesos de privatización en Chile se iniciaron en la segunda mitad de los 70, estos se consolidaron e institucionalizaron en Chile durante la segunda mitad de los 80.

2018; Vergara, 2021).⁴ Por otra parte, algunos economistas han cuestionado seriamente la idea de “Estado emprendedor”, destacando los problemas de conocimiento y de incentivos políticos que podría tener un Estado vetusto como el chileno (McCloskey y Mingardi, 2021; Paniagua, 2020). Con todo, en Chile se ha abierto un nuevo (antiguo) debate entre una visión subsidiaria del Estado en la economía –entendido como un Estado que facilita la actividad privada a través de reglas generales y estables– y, por el otro lado, una postura más intervencionista que es partidaria de un rol activo y desarrollista del Estado en trazar la ruta tecnológica hacia el desarrollo (Cheyre, 2021).

Ante todas estas ideas de reintroducir al Estado dentro de la economía, resulta pertinente revisar qué nos dice la evidencia empírica y la teoría económica acerca del rol del Estado en la economía y su posible eficiencia al controlar o supervisar empresas. Este será el objetivo general de este ensayo. Para esto, se contribuye a revisar la teoría y la evidencia económica en torno a la eficiencia de las empresas públicas versus las empresas privadas. La sección 2 proporciona un marco conceptual, basado en la teoría económica, para comprender aquel debate, clarificando los principales conceptos. La sección 3 revisa la evidencia empírica a nivel mundial para poder entender qué nos revela la historia y la evidencia acumulada en los últimos cuarenta años. El ensayo concluye en la sección 4.

2. La teoría económica del control estatal

Dentro de las características que constituyen una empresa, una de las más esenciales es la de su propiedad y control; vale decir, quién o quiénes tienen el poder de decisión sobre la asignación de recursos pertenecientes a dicha organización (Kornai, 1992). Esta propiedad a grandes rasgos puede ser estatal (*State Owned Enterprises*, SOEs) o privada (*Private Owned Enterprises*, POEs). Comprender las implicancias de un tipo de propiedad u otro para una empresa resulta esencial tanto para la teoría económica como para las políticas públicas. Shirley y Walsh (2000) expresan que el debate SOEs vs. POEs se desenvuelve en tres grandes preguntas: 1) primero, ¿qué es más importante, la competencia entre empresas o la propiedad?; 2) segundo, ¿están las empresas estatales más propensas que las empresas privadas a intervenciones gubernamentales

4 Mariana Mazzucato visitó Chile y sostuvo reuniones con el presidente Gabriel Boric durante el 2022. El lector interesado en ver como economistas heterodoxos extranjeros como Mazzucato han influenciado a nivel intelectual y cultural a las nuevas generaciones de la izquierda chilena pueden consultar Vergara (2021).

que reducen la eficiencia de las mismas?; y, 3) tercero, ¿son las empresas estatales más susceptibles de sufrir problemas de gobierno corporativo que las privadas? En lo que sigue de esta sección exploraremos estas consideraciones en más detalle.

2.1. El rol de la competencia

Es fundamental dilucidar el rol que tiene la competencia para el desempeño económico (Schumpeter, 1942). En la teoría microeconómica es ampliamente aceptado que introducir competencia en los mercados aumenta la eficiencia en la asignación de recursos, en cuanto esto genera que los precios desciendan hasta el costo marginal en el equilibrio de largo plazo (Alchian, 1950; Hart, 1983). Ahora bien, el foco de atención ha estado más en la eficiencia operacional de las empresas, esto es, su capacidad de generar valor a partir de un set de recursos. Si la introducción de competencia es condición suficiente para mejorar la eficiencia y la productividad, entonces el debate en torno al control y la propiedad de las empresas resultaría superfluo. De otra forma, si la competencia no fuese el único factor relevante para determinar la eficiencia de las SOEs, entonces el foco debe ponerse no solo en la competencia de mercado, sino también en las diferencias entre la propiedad pública y privada.

El estudio del impacto que tiene la competencia en la eficiencia se basa en dos puntos cardinales: incentivos y la información. Ambos elementos están relacionados y son los mecanismos bajo los cuales las empresas toman decisiones conducentes a prosperar como organización en el mercado (Hart, 1983). La introducción de competencia coloca incentivos para que las empresas aumenten su eficiencia operacional al nivel de las más eficientes en un mercado, o estas tenderán a desaparecer gradualmente (Alchian, 1950). Junto a lo anterior, un contexto competitivo provee nueva información de costos y otro conocimiento relevante para las decisiones de la firma que no serían identificables *de facto* sin competencia (Hayek, 1975; Kornai, 1992). Todo lo anterior supone un aumento generalizado de la eficiencia operacional. Existe evidencia empírica de que, en ausencia de competencia, las empresas estatales producirán resultados de asignación ineficientes (Peltzman, 1971). La discusión se centrará en la eficiencia operativa, definida como “la maximización del valor presente de los productos (*outputs*) de un conjunto dado de insumos (*inputs*)” (Shirley y Walsh, 2000, p. 5). La literatura reconoce que la competencia puede mejorar esa eficiencia, principalmente mediante la reducción de la ineficiencia gerencial (Hart, 1983).

La pregunta relevante es si el proceso anteriormente descrito afecta de igual manera a las SOEs y POEs, dado un mismo ambiente competitivo de mercado. La respuesta a esto daría indicios de los efectos que tiene la propiedad en la eficiencia de las empresas. Ahora bien, dos tipos de argumento sobre los elementos políticos alrededor de las SOEs han surgido en relación con este punto de la competencia: 1) que la interferencia política dentro de las SOEs sobrepasa o contrarresta el efecto beneficioso de la competencia de mercado, y 2) que existen dificultades intrínsecas en la administración y gestión de las SOEs, que negarían o impedirían los efectos positivos de la competencia de mercado.

La primera línea deriva en conclusiones –comunes en la teoría de la elección pública (*Public Choice*)–, tales como que los políticos instrumentalizan a las SOEs para cumplir objetivos políticos o de grupos de interés, lo que generaría pérdidas económicas e ineficiencia (Shleifer y Vishny, 1994; Shleifer y Vishny, 1999; Boycko *et al.*, 1996). Esos trabajos cuestionan la eficiencia de las SOEs porque los políticos poseen motivaciones personales e intereses políticos (*i. e.*, no son ángeles benevolentes), que harían desviar a las empresas públicas de la eficiencia generada por la competencia en general (Tullock, 2005). Esa corriente de la literatura asevera que, incluso en entornos competitivos, las empresas estatales serán ineficientes porque los políticos las obligarían a perseguir objetivos políticos –basados en débiles restricciones presupuestarias (*soft budget constraint*)–, como el exceso de empleo y cuoteo político interno (Kornai, 1980; 1992; Wolf, 1979).

Debido a que estas intervenciones políticas son más costosas de ejecutar y son más transparentes (o de conocimiento público) en las empresas privadas, se sostiene que las diferencias de propiedad son la fuente clave de las diferencias de eficiencia. Nellis (1994), por ejemplo, manifiesta que los políticos distorsionarían las funciones de las empresas SOEs y sugiere que las condiciones para las operaciones eficientes de estas (*i. e.*, mercados competitivos y administradores autónomos que maximizan utilidades) son precisamente las condiciones que los políticos desean evitar. Stiglitz (1999) sugiere que, a causa de su deseo de utilizar las empresas estatales con fines políticos, los políticos no pueden comprometerse de manera creíble y estable a fomentar la competencia. Cada uno de estos argumentos tiene también respaldo en la evidencia empírica sobre el uso político y el abuso de este dentro de las SOEs (Banco Mundial, 1995; Kornai, 1992; Shleifer y Vishny, 1999; Shirley *et al.*, 1992).

Extendiendo este análisis, Sappington y Sidak (1999) plantean que las SOEs tienen incentivos económicos y burocráticos para desarrollar prácticas anticompetitivas, tales como fijar precios con bajo costo

marginal o buscar barreras de entrada para evitar la competencia y así posicionarse como empresas dominantes. Como las empresas estatales rara vez buscan maximizar las ganancias y el escrutinio público (Kornai, 1992), en realidad estas poseen mayores incentivos y capacidad financiera para incurrir en comportamientos anticompetitivos. Sappington y Sidak (1999), entonces, señalan que, en vez de que el ambiente competitivo mejore la performance de las SOEs, en realidad es el actuar político de las SOEs en el sistema el que va erosionando el ambiente económico y dañando la competitividad. Esto le daría más relevancia a la estructura de propiedad y el control de la empresa, por sobre la estructura competitiva del mercado. Nuevamente existe respaldo empírico para estas conclusiones (Jones, 1985; Shleifer y Vishny, 1999).

Por su parte, Boardman y Vining (1989; 1992) abordan la competencia analizando los problemas de la gobernanza corporativa, desafiando la idea de que en mercados competitivos la propiedad no influiría en la eficiencia –resultado que se basa en el supuesto de que los administradores son igualmente monitoreados tanto en las SOEs como en las POEs. Para los autores, dadas las condiciones naturales de los mercados –empresas privadas operadas por sus propietarios; amenazas de adquisiciones hostiles; amenazas de nuevos entrantes e innovaciones de mercado–, y las condiciones políticas –fallas en el mercado político, un mercado de administradores públicos distorsionado con relación al mercado privado y monitores gubernamentales con intereses personales–, todo esto resultaría en una superioridad de las POEs en monitorear y gobernar a sus administradores en comparación con las SOEs. Boardman y Vining (1992) respaldan estas ideas con evidencia que demuestra que el control privado en las empresas (POEs) genera una *performance* superior.

Así, los efectos de incentivos e información privados fortalecen la habilidad para monitorear a los administradores (Hart, 1983), pero, según los autores expuestos, en las SOEs no pueden generar un monitoreo exitoso y por ello la competencia no generaría eficiencia interna en esas empresas. Por lo tanto, “el grado en que la estructura del mercado influye en la eficiencia operativa depende de la vulnerabilidad relativa de las empresas públicas y privadas a la interferencia política y del éxito relativo de las empresas públicas y privadas en la creación de un gobierno corporativo efectivo” (Shirley y Walsh, 2000, p. 8). La literatura sugiere que, si bien la estructura (o el entorno) del mercado competitivo tiene un impacto positivo en la *performance* de las empresas, este no domina el amplio efecto de la propiedad o el control (Kikeri y Nellis, 2004).⁵ Así:

5 Megginson et al. (1994) concluyen que la propiedad y la estructura del mercado actúan más bien como complementos que determinan la eficiencia.

los argumentos teóricos que otorgan dominio de la propiedad por sobre la estructura del mercado son sólidos. En presencia de interferencia política y mala gobernanza en el sector público, es probable que las empresas públicas SOEs se desempeñen en manera deficiente incluso en mercados altamente competitivos –o, peor aún, que busquen dañar o paralizar dichos mercados. (Shirley y Walsh, 2000, p. 9)

2.2. El control y el comportamiento gubernamental

Puesto que es reconocido en la literatura que el control y la propiedad pueden afectar significativamente la *performance* empresarial, en esta sección veremos si es factible que los gobiernos exijan que sus empresas estatales (SOEs) se desempeñen de manera eficiente. Dos supuestos diferentes se pueden emplear para el análisis: 1) se asume que los mercados políticos funcionan de manera eficiente, tal que los gobiernos racionales tienen incentivos para maximizar el bienestar social, o 2) que los mercados políticos son ineficientes e imperfectos, y, por ende, los actores gubernamentales maximizarán su propia utilidad en desmedro del bien común (Tullock, 2005). En este contexto, la preocupación es que los actores gubernamentales puedan promover prácticas distorsionadoras e ineficientes de las empresas estatales para obtener beneficios políticos o personales (Kornai, 1992).

a. Gobiernos idealizados que maximizan el bienestar social

Bajo el primer supuesto, los burócratas y políticos actuarán lealmente para con los ciudadanos. Así, la competencia entre políticos permite a los votantes apoyar a los que mejor representan sus intereses y rechazar a los que no. Luego, los políticos deben alinearse con los intereses de los votantes y maximizar el bienestar social. En teoría entonces, la creación de SOEs podría servir para corregir, por ejemplo, fallas de mercado como los monopolios y las externalidades –asumiendo que la creación de esas empresas reporta más beneficios sociales que los costos iniciales de las fallas de mercado y teniendo en consideración también los costos burocráticos de esas entidades en el tiempo (Demsetz, 1969).

Pueden existir otros objetivos de las SOEs que van más allá de la corrección de fallas de mercado. Autores como Chokshi (1979) y Wintrobe (1985) aseguran que estos beneficios sociales amplios pueden superar las pérdidas de eficiencia resultantes del control estatal revisado

en la sección precedente. Según Chokshi (1979), esos beneficios pueden incluir: facilitar la industrialización a través de la planificación central, acelerar la transferencia tecnológica, incrementar el empleo, reducir la desigualdad, fomentar el desarrollo regional y aumentar la seguridad o la “autonomía” nacional. Otros autores sostienen que, en las naciones en desarrollo, las SOEs contribuyen a la formación de capital, transferencia de tecnología y redistribución del ingreso (Ahumada, 2019; Sacristan, 1980).

El problema de esos razonamientos a favor de las SOEs es que, a pesar de sugerir que los beneficios sociales podrían superar los costos, ninguno de los artículos en esa literatura presenta un marco empírico e institucional en el cual estos costos y beneficios puedan cuantificarse y compararse. Es decir, esas afirmaciones no se sustentan en ningún análisis de costos y beneficios y carecen de verdaderas comparaciones institucionales, que deberían ser la base de un juicio racional en favor de una u otra estructura (Shepsle y Weingast, 1984). Por lo tanto, las comparaciones y los juicios en cuanto a los costos y los beneficios de las metas sociales son completamente arbitrarios y *ad hoc*. En palabras de Shirley y Walsh (2000, p. 16), “la literatura empírica no ha probado seriamente el argumento de que los beneficios sociales de las empresas estatales superan sus costos económicos”.⁶

Además, es cuestionable la idea de que la propiedad pública sea la mejor solución a las fallas del mercado, aun con un gobierno que maximiza el bienestar (Boardman y Vining, 1992; Shepsle y Weingast, 1984; Wolf, 1979). Hay dos desafíos clave a la idea de que la mejor solución a las fallas de mercado sería la propiedad pública (aun con gobiernos que maximizan el bienestar o son benevolentes): 1) la falla de mercado puede ser resuelta *de facto* a través de mecanismos alternativos más eficientes; 2) hasta gobiernos benevolentes tienen incentivos para torcer la distribución del bienestar social maximizado. Por ejemplo, Vickers y Yarrow (1989) examinan el caso de que el gobierno maximice el excedente de productores y consumidores, deduciendo que este tendrá incentivos para favorecer a los consumidores por sobre los productores, en cuanto los primeros tienen mayor influencia en las votaciones, o cuando transferir más a consumidores pobres es más atractivo políticamente.

De manera similar, Schmidt (1996) plantea que un gobierno benevolente tenderá igualmente a subvencionar en exceso a las empresas

6 Galal et al. (1994) evidencian que después de la privatización, el bienestar neto del consumidor y de los trabajadores aumentó en 11 de 12 casos analizados entre países en desarrollo e industrializados, a pesar de los despidos y los aumentos de precios producto de dichas privatizaciones.

estatales SOEs en relación con las empresas privadas (ver también Kornai, 1992). Schmidt (1996) señala que, si el gobierno elige un nivel de producción que coincida con el costo social y el beneficio social, entonces el administrador de la empresa pública no tendrá ningún incentivo para reducir sus costos de producción y, por lo tanto, requerirá siempre mayores subsidios en el tiempo (Kornai, 1980; Djankov, 1999). La privatización, asevera el autor, es una forma de compromiso creíble, a través de la cual un gobierno benevolente se compromete y se niega a sí mismo el acceso a la información privada sobre los costos de producción de la empresa. Esto obliga al nuevo administrador privado a tratar de reducir los costos de producción, ya que los subsidios ahora reflejan los beneficios sociales en lugar de los costos de la empresa. En conclusión, incluso en el caso teórico idealizado en el cual los gobiernos maximizan el bienestar social (supuesto de benevolencia poco plausible), la propiedad pública puede no ser siempre la mejor solución a las fallas del mercado (Demsetz, 1969; Wolf, 1979).

b. Gobiernos imperfectos

Muchas de las premisas utilizadas a favor de la supremacía de la propiedad pública se basan en el cuestionable e idealizado supuesto de que los políticos son benevolentes y que buscan maximizar el bienestar social (Tullock, 2005) –que a su vez depende también de la hipótesis de que los de mercados políticos y la democracia representativa son mecanismos eficientes de elección política (Schumpeter, 1942). Así, las teorías más realistas que presentan a los gobiernos como egoístas (*i. e.*, que velan por sus intereses personales o partidistas) socavan el marco político idealizado al identificar serias imperfecciones en los mercados políticos. Los autores Vickers y Yarrow (1991) discuten específicamente los mercados políticos eficientes a través del asunto del principal-agente entre votantes y políticos.

La literatura relacionada a la teoría de la elección pública da argumentos de peso que sugieren que los principales (votantes) tendrán grandes dificultades para alinear los intereses de los agentes (políticos) con los suyos (Wolf, 1979). De hecho, esas dificultades son análogas a las encontradas entre políticos y burócratas o gerentes de empresas públicas, que se explorarán en la siguiente subsección sobre gobierno corporativo. Aplicando este marco a la discusión de las fallas del Estado, Demsetz (1969) y Shepsle y Weingast (1984) sostienen que, debido a que los mercados políticos son imperfectos, entonces la intervención del gobierno no siempre es la mejor respuesta a las fallas del mercado.

Por ejemplo, Shapiro y Willing (1990) exploran el impacto de los mercados políticos imperfectos sobre la conveniencia de la propiedad pública. Los autores modelan la utilidad de un administrador público como una función mixta dual de bienestar social y bienestar privado, en donde el bienestar privado refleja los beneficios personales, políticos, o la brecha entre las presiones políticas de corto plazo y el bien público de largo plazo. Los autores explican que el peso relativo que se le asigna a estos dos tipos de bienestar dependerá de la eficiencia efectiva del mercado político: mientras menos eficiente y transparente es la política, más peso darán los burócratas de las empresas públicas a su bienestar privado. Esta lógica coincide con los estudios de casos y las observaciones de las operaciones de las empresas estatales en el mundo (Jones, 1985; Shirley *et al.*, 1992). Boycko *et al.* (1996) estiman que la intervención política en las empresas públicas SOEs es bastante plausible, ya que los políticos que manipulan las operaciones de las SOEs internalizan los beneficios de tales intervenciones, pero externalizan o sufren poco de los costos directos (subsidios) e indirectos (ineficiencias) de tales acciones.

Estas aprensiones en cuanto a la intervención política en las SOEs están respaldadas por Sappington y Stiglitz (1987) y por Shapiro y Willig (1990), quienes explican que la propiedad estatal reduce el costo de la intervención política *ad hoc* en las empresas, haciéndola más probable. Jones (1985) también se centra en el uso de las empresas estatales por parte de los políticos para transferir riqueza y favores desde un grupo político o social hacia otros. Según Jones (1985), estas transferencias van de grupos amplios y poco organizados de bajos ingresos a grupos bien conectados (grupos de interés), y esto suele ser el resultado de los esfuerzos deliberados de los políticos para recompensar a sus partidarios. Al igual que Boycko y sus coautores (1996), Jones (1985) encuentra que las transferencias políticas a través de las SOEs son menos transparentes y, por lo tanto, más atractivas que otras formas de redistribución como los impuestos y los subsidios tradicionales (véase también Kornai, 1980; 1992).

Con respecto a los problemas principal-agente (*principal-agent problem*) entre ciudadanos o votantes, políticos y aquellos que administran las SOEs, Alchian (1965) sostiene que las diferencias clave entre las empresas públicas y privadas son: el incentivo directo; la información revelada en el proceso de producción; y la capacidad de los propietarios para monitorear a los gerentes de las empresas. En el caso de las empresas públicas, la propiedad estaría muy fragmentada (en teoría, todos los ciudadanos serían propietarios de aquella empresa) y, por ende, las acciones de propiedad no tienen precio y no pueden transarse en el

mercado. Por lo tanto, los propietarios de empresas públicas no solo tienen pocos incentivos para monitorear a sus gerentes y poca información para poder hacerlo (no hay precios), sino que, aunque existiese tal incentivo, estos aprovecharían de hacer *free-riding*, tratando de evitar cualquier esfuerzo personal de monitoreo, transfiriendo ese costo al resto de los ciudadanos (Kornai, 1980). Esta lógica generaría una especie de “tragedia de los comunes”, a nivel del control y vigilancia de las SOEs, lo que las llevaría a la ineficiencia y al despilfarro económico. Como resultado de esta disparidad en el monitoreo, escriben Alchian (1965) y Hart (1983), las empresas públicas tendrán inherentemente una eficiencia interna más baja que las empresas privadas.

Otro comportamiento ineficiente es el que destacan Kornai (1992) y Shleifer y Vishny (1994). Los autores afirman que los gerentes de las SOEs podrían intercambiar beneficios, al crear empleos que son políticamente deseables, pero económicamente ineficientes o indeseables, mientras que los políticos otorgan a estos gerentes aumentos presupuestarios y subsidios a sus empresas a cambio, generando una especie de intercambio político. Boycko *et al.* (1996) amplían este análisis, explicando que es más probable que tales acuerdos ocurran bajo la opacidad de la propiedad pública SOEs que bajo un régimen de propiedad privada. Shleifer y Vishny (1999), Banco Mundial (1995) y Toninelli (2000) catalogan numerosos casos de ineficiencias en las empresas estatales que son el resultado de intromisiones políticas. En conclusión, las empresas estatales SOEs podrían ser más eficientes solo en un conjunto limitado de circunstancias (Shleifer y Vishny, 1999).

2.3. Los problemas del gobierno corporativo

A nivel de gobierno corporativo, las empresas públicas y privadas enfrentan dificultades similares. En ambos casos, los propietarios rara vez gestionan las operaciones diarias de las empresas. Como resultado, enfrentan un problema de principal-agente con aquellos que contratan para hacer la administración (Hart, 1983). Resolver este dilema principal-agente es crucial para el funcionamiento eficiente de las empresas. Dado que el monitoreo depende en gran medida de las características de los propietarios, no es de extrañar que los propietarios públicos y privados monitoreen de diferentes maneras.

Alchian (1965) considera que, puesto que todos los ciudadanos pueden ser considerados propietarios de las empresas estatales, la propiedad de una empresa está más ampliamente distribuida que la de una empresa privada. Además, bajo las SOEs, no hay manera de que

un solo propietario pueda vender (enajenar) su parte de una empresa pública, por lo que los “propietarios públicos” tienen bajos incentivos para monitorear, pues pueden ganar o perder menos del desempeño de una empresa que aquellos propietarios privados que sí pueden vender sus acciones. Alchian (1965) determina que estos dos factores juntos producen niveles subóptimos de monitoreo en el sector público.

Una cuestión relacionada con el monitoreo es la ausencia de información pública referente a la *performance* de las SOEs. Si no existen mercados líquidos para tranzar la propiedad de una empresa pública, entonces no existen precios accionarios que puedan informar a los dueños del desempeño de las empresas (Hayek, 1975). De esta forma, la información de desempeño es escasa y poco transparente. Esto vendría a exacerbar el otro problema de los bajos incentivos del monitoreo dentro de las SOEs, dándole ventaja a los mercados y a las POEs en materia de control, información y desempeño (Vickers y Yarrow, 1991). Kane (1999) propone argumentos similares, indicando que el monitoreo es particularmente deficiente cuando la propiedad es difusa y la información es limitada, y que ambas condiciones son inherentes a la propiedad pública. La teoría sugiere que las dificultades de monitoreo en el sector público serán graves en comparación con el control privado, y resultarán en mayor discrecionalidad de la administración y un peor desempeño.

Una alternativa puede ser considerar que el gobierno es el controlador mayoritario o total de las SOEs, con el objetivo de evitar la fragmentación de la propiedad aludida por Alchian (1965). De esta forma, en lugar de estar dispersa, la propiedad estaría muy concentrada, lo que elimina el problema de la acción colectiva y conduciría a un seguimiento más eficaz. Sin embargo, si el gobierno es un propietario mayoritario o total, este es luego libre de perseguir objetivos ineficientes sin la influencia de control de los otros propietarios minoritarios que le hagan contrapeso, exacerbando los problemas descritos en la subsección anterior. Además, no es del todo claro cómo esto resolvería la falta de información y opacidad, al no existir precios accionarios (Boardman y Vining, 1989).

Los estudios empíricos indican que es probable que fracasen los contratos de desempeño de los administradores de empresas públicas. Al examinar los contratos de desempeño en las SOEs, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, Nellis (1989) encuentra que la efectividad de tales acuerdos es bastante baja y, a menudo, se ve reducida por eventos imprevistos, presiones políticas *ad hoc* y el incumplimiento de los gobiernos de sus obligaciones y reglas. Dado que las acciones de las empresas públicas no se pueden vender o tranzar, no

existe una real amenaza de adquisiciones para con estas, a no ser que se incurra en una privatización (Yarrow, 1986). Así las cosas, los gerentes de empresas públicas pueden estar seguros de que la ineficiencia y las deudas crecientes posiblemente no darán como resultado un cambio drástico de propiedad o control (*hostile takeover*) que les costaría su trabajo (Kornai, 1980). Como Vickers y Yarrow (1991) bien sugieren, en la realidad no existe un mecanismo análogo de quiebra dentro del sector público.⁷

Para finalizar, la literatura sugiere tres cosas: primero, que la competencia y el entorno competitivo no pueden sustituir por completo los incentivos positivos que genera la propiedad privada; segundo, que los políticos de carne y hueso –en mercados políticos y democráticos reales o imperfectos– pueden distorsionar las operaciones de las empresas estatales para satisfacer sus propios intereses partidistas; y, tercero, que incluso si lo anterior no es el caso y hubiese benevolencia por parte de los políticos, la tarea práctica del gobierno corporativo –la de vigilar y motivar a los gerentes de las empresas hacia la eficiencia– es aún más problemática dentro el sector público que en el privado. En definitiva, la literatura teórica sugiere que, en una gran proporción de los casos, la propiedad privada es más efectiva que la propiedad pública.

3. Experiencias y evidencia de privatización

A pesar de que existen argumentos de peso a propósito de que, en la teoría, las POEs son superiores en la mayoría de los casos a las SOEs, todavía existe el problema referente a los procesos efectivos de privatización. Una cosa es demostrar la eficiencia de las POEs por sobre las SOEs, pero es distinto demostrar que una empresa SOE privatizada es luego capaz de generar eficiencia y beneficios sociales. Entonces, una interrogante adicional en este debate es dilucidar si una empresa privatizada –es decir, una empresa que ha pasado de propiedad pública a una estructura privada– funcionará de la misma manera que aquellas empresas que siempre han sido privadas. Una pregunta a considerar es si es razonable esperar que las empresas privatizadas se comporten como empresas privadas, o si el objetivo de la privatización debe ser más bien simplemente mejorar el desempeño con relación a la propiedad originaria estatal.

Los factores que impedirían que las empresas privatizadas actúen como empresas privadas pueden dividirse en dos categorías. 1) En

⁷ Kornai (1992), Sheshinski y Lopez-Calva (1999), Claessens y Peters (1997), y Djankov (1999) obtienen conclusiones similares.

primer lugar, el estado regulatorio y competitivo de los mercados y las instituciones de un país puede desempeñar un papel importante en los resultados de la privatización. 2) Segundo, las motivaciones políticas o rentistas de los formuladores de políticas públicas pueden llevarlos a diseñar planes de privatización subóptimos o que benefician a ciertos grupos sociales en específico.

Primero, Cook y Kirkpatrick (1988) sostienen que las naciones en desarrollo están marcadas por condiciones de monopolios naturales generalizadas. Por lo tanto, según ellos es presumible que la privatización simplemente reemplace un monopolio público por uno privado. Commander y Killick (1988) presentan un razonamiento similar, afirmando que los rendimientos crecientes y, por lo tanto, los monopolios naturales son comunes en las naciones en desarrollo. Aunque es cierto que, si una empresa estatal privatizada puede establecer o mantener un monopolio existente, entonces la eficiencia productiva y de asignación se verá afectada en relación con el resultado del mercado competitivo.

Sin embargo, debemos recordar que los efectos de la competencia y del entorno económico no dominan los efectos de la propiedad (véase la sección 2); de esta manera, es muy probable que una empresa privatizada en un mercado imperfecto se desempeñe –aun en ambientes subóptimos– mejor que una empresa de propiedad estatal. De hecho, el historial de privatizaciones en el mundo en desarrollo apoya esta posibilidad y debilita los argumentos mencionados (Chong y López-de-Silanes, 2005). A su vez, varios estudios empíricos relevantes han detectado notables mejoras en el desempeño posteriores a la privatización en varios países en desarrollo.⁸ De manera análoga, Claessens *et al.* (1997) encuentran resultados similares en aquellas economías consideradas en transición. En suma, si el monopolio natural fuese verdaderamente omnipresente en las economías en desarrollo y en transición –supuesto cuestionable bajo el punto de vista empírico–, entonces los resultados mostrarían un desempeño posterior a la privatización mucho más débiles de lo que la evidencia empírica efectivamente sugiere (Kikeri y Nellis, 2004).

Por otro lado, el subdesarrollo o fragilidad institucional, entendido como retrasos en los mercados de capitales, corrupción sistémica o poca transparencia en la política de un país, problemas en los procedimientos de quiebra y en los sistemas judiciales, también se citan como obstáculos institucionales para una privatización efectiva (Cook y Kirkpatrick, 1988; Stiglitz, 1999). Específicamente, se considera que la debilidad de estas instituciones, particularmente en países en transición o en desarrollo,

8 Véase por ejemplo: Megginson *et al.* (1994); Galal *et al.* (1994); La Porta y López-de-Silanes (1997).

reduce la efectividad del gobierno corporativo privado una vez que las SOEs se transforman en POEs. En conjunto, aquellos estudios sugieren que en las economías en desarrollo y en transición, los problemas y fragilidades institucionales pueden debilitar la gobernanza corporativa al evitar adquisiciones y suavizar las restricciones presupuestarias.

No obstante, la pregunta fundamental no es si el gobierno corporativo es débil en comparación con los estándares altos de los países desarrollados, sino si la propiedad estatal original produce mejores o peores resultados que la privatización ejecutada. En este sentido, hay que evitar caer en la “falacia del Nirvana” de Demsetz (1969), ya que el verdadero punto es comparar la realidad (los resultados de la privatización) con algo posible (la propiedad estatal original); en vez de compararla con algo idealizado que puede ser irrealizable (la propiedad privada en un país desarrollado con instituciones fuertes y mercados competitivos). La literatura citada anteriormente sugiere que estas debilidades institucionales no impiden que las empresas privatizadas POEs aumenten su desempeño respecto a las empresas estatales (Menard y Clarke, 2000). Commander *et al.* (1999) señalan, por ejemplo, que, con la excepción de la ex Unión Soviética, Rumania y Bulgaria, la mayoría de las economías en transición han logrado introducir fuertes y creíbles restricciones presupuestarias, mejorando la eficiencia (Shleifer y Vishny, 1999).

Si bien el descuido de las oportunidades de reforma para mejorar la competencia en los mercados es importante desde la perspectiva de las políticas públicas (Stiglitz, 1999), la cuestión fundamental, para el debate SOEs vs. POEs, no es si el desempeño de las empresas privatizadas es óptimo o ideal, sino, más bien, si ese desempeño es –en la práctica– superior a aquel desempeño que ocurre bajo la anterior propiedad estatal (Shirley y Walsh, 2000). Shleifer (1998) y Shleifer y Vishny (1994) extienden este análisis indicando que, si los costos totales de la corrupción existentes en las empresas estatales superan los costos potenciales de una privatización ineficiente, entonces la privatización de las SOEs sigue siendo la mejor alternativa viable.

3.1. Metaanálisis y evidencia empírica

Los estudios empíricos de muestreos grandes sugieren que inclusive en mercados imperfectos, las empresas privatizadas exhiben ganancias comparadas de desempeño relevantes (D’Souza y Megginson, 1999). Además, en su extensa revisión de la literatura sobre economías en transición, Djankov y Murrell (2002) hallan que la privatización está fuertemente asociada con la reestructuración empresarial en vista de

mejorar la *performance*, excepto en el caso de la ex Unión Soviética. Sería erróneo entonces deducir que las presiones políticas hacen imposible evitar formas sesgadas de privatización (Shirley y Walsh, 2000). En síntesis, el balance general de la evidencia empírica indica que, a pesar de los posibles peligros y riesgos de privatizaciones corruptas e ineficientes, el desempeño de las empresas privatizadas es superior al de las empresas estatales. Los estudios empíricos amplios, que incluyen datos de países en desarrollo y en transición, muestran que las empresas sí mejoran sus rendimientos y su eficiencia cuando se privatizan (Chong y López-de-Silanes, 2005; Megginson *et al.*, 1994; La Porta y López-de-Silanes, 1997).

Kikeri y Nellis (2004) y Megginson y Netter (2001) realizan una revisión de estudios estadísticos transversales (*cross-cutting studies*) que evalúan el impacto de la privatización en el desempeño de las empresas. Esos estudios detectan sustanciales mejoras en múltiples aspectos de las empresas privatizadas: 1) la rentabilidad, definida como el ingreso neto dividido por las ventas, aumenta; 2) la eficiencia productiva también se incrementa y entre el 79-86% de las empresas ven aumentos en la producción por trabajador; 3) la mayoría de las empresas logran aumentos económicos y estadísticamente significativos en la producción (ventas reales) después de la privatización y disminuciones significativas en el apalancamiento financiero; 4) el gasto en inversión de capital sube levemente, mientras que los cambios en el empleo son ambiguos. Los metaestudios señalan que la mayoría de las mejoras en el desempeño se explican por cambios en la estructura de incentivos y administración, junto con una mejor gobernanza corporativa (Kikeri y Nellis, 2004).

En las economías en vías de desarrollo, la literatura que evalúa el desempeño antes y después de la privatización concluye que esta mejora el desempeño empresarial.⁹ Por ejemplo, Estrin y Pelletier (2018), revisando la metaevidencia para los países en vías de desarrollo, identifican que esta “proporciona evidencia calificada de que la privatización puede mejorar el desempeño de las empresas, incluso a partir de estudios que utilizan los métodos econométricos más avanzados” (p. 81). No obstante, según los autores, los principales factores que explicarían las variaciones positivas de los resultados entre industrias y entre países son “la calidad regulatoria (y detrás de ella la calidad de las instituciones), la heterogeneidad en la competencia efectiva, las diferencias en el detalle del diseño contractual y en las características de los nuevos propietarios” (p. 82).

9 Véase: Chong y López-de-Silanes (2005); Macedo (2000); La Porta y López-de-Silanes (1997); Megginson y Netter (2001); Estrin y Pelletier (2018); Estrin *et al.* (2009); Toninelli (2000).

3.2. Los efectos de la privatización en el bienestar

Por su parte, Kikeri y Nellis (2004) realizan una exhaustiva revisión de la literatura empírica durante 1985-2004 e infieren que, en los sectores competitivos, la privatización ha sido un éxito, al mejorar el desempeño de las empresas y del sistema económico. Los autores destacan que, en los sectores de infraestructura, la privatización mejora el bienestar de la población, que es un objetivo más amplio y crucial, cuando la privatización va acompañada de políticas públicas y marcos normativos adecuados. Además, confirman un punto relevante en la discusión actual: el rol de la privatización en mejorar el bienestar de la sociedad a nivel amplio. Los detractores de la privatización creen que esta sería un juego de suma cero, en donde el Estado, supuestamente, le entregaría beneficios a privados (o elite económica) en desmedro del bienestar de la población. La evidencia muestra todo lo contrario: un aumento general del bienestar social de toda la población (Chong y López-de-Silanes, 2005). Los autores indican que, en los entornos normativos adecuados, la privatización “mejora sustancialmente el bienestar en comparación con lo que habría sucedido si la empresa hubiera permanecido bajo propiedad pública”. Esto está respaldado “por trabajos más recientes de tipo análisis de bienestar (*welfare analysis*) parcial o limitado, concentrado principalmente en América Latina” (Kikeri y Nellis, 2004, p. 93).

En materia de bienestar, Galal *et al.* (1994) estiman las consecuencias de la privatización –en el bienestar social– de un total de 12 empresas de infraestructura privatizadas en un país desarrollado y en tres países de ingresos medios, analizando los efectos sobre la eficiencia empresarial, la inversión posterior y el bienestar del consumidor. Los autores estudian su consecuencia en todos los actores, al comparar el desempeño antes y después de la privatización y al contrastar ese desempeño después de la privatización con un escenario hipotético de propiedad estatal. Su conclusión es que la privatización mejoró el bienestar económico en 11 de los 12 casos analizados, debido a un aumento de la inversión, una mayor productividad, políticas de precios más racionales y una mayor competencia y una regulación eficaz.

Para América Latina, McKenzie y Mookherjee (2003) evalúan los efectos del bienestar social en cuatro países de la región: Argentina, Bolivia, México y Nicaragua. Los autores calculan el impacto en el bienestar de los consumidores a través de los cambios en los precios y en el acceso y la calidad de los servicios, teniendo en cuenta los cambios para los diferentes grupos sociales. El análisis muestra que todos los casos de privatización resultaron en un mayor acceso y calidad de los servicios,

especialmente para los consumidores más pobres, que tenían menos acceso desde el inicio. Los precios cayeron en la mitad de los casos, mientras que aumentaron en la otra mitad; no obstante, las ganancias distributivas positivas del acceso generalizado superaron con creces el efecto del aumento de precios. Los autores destacan que la privatización fue seguida por una mejora en la calidad del servicio y en un mayor acceso que incrementó el bienestar social de los países de la región (véase también Chong y López-de-Silanes, 2005).

De manera análoga, Clarke y Wallsten (2002), utilizando datos de hogares de todo el mundo para examinar el desempeño de los servicios públicos en el cumplimiento de las obligaciones de servicio universal y los impactos de las reformas de privatización, encuentran que los monopolios estatales en todas partes –excepto en Europa del Este– no eran capaces de brindar servicios a los hogares pobres y rurales; mientras que las reformas de privatización, en casi todo el mundo, sí han sido capaces de brindar servicios y calidad a familias marginadas. Los autores destacan que las privatizaciones, en general, no dañan a los consumidores pobres y rurales y, en muchos casos, hasta mejoran su acceso a los servicios públicos. De hecho, varios estudios han demostrado que la privatización de los servicios públicos ha llevado a la expansión positiva de la red de usuarios y a un mayor acceso al servicio por parte de la población marginada, especialmente de la población rural (Estrin y Pelletier, 2018, p. 90).

Los metaestudios revisados en este ensayo señalan que la privatización generalmente aumenta los recursos disponibles en la economía, incluidos aquellos disponibles para los gobiernos. Además, el estudio de D'Souza y Megginson (1999) revisa 78 empresas privatizadas en 25 países del mundo, y revela disminuciones insignificantes del empleo en esos países para el mercado laboral en su conjunto. Esto demuestra entonces que la reducción del empleo en los sectores industriales privatizados es más bien temporal, y que, gracias al posterior crecimiento y valor agregado de las empresas privadas reestructuradas, este se recuperará, reabsorbiendo así la mano de obra dentro de una economía más dinámica. En los casos de América Latina, la conclusión es que la privatización ha contribuido poco o nada a la creciente desigualdad en la región y que, más bien, ayuda a reducir la pobreza o tiene un efecto neutro sobre la misma (McKenzie y Mookherjee, 2003). Como bien dicen Birdsall y Nellis (2003, p. 1627): “no parece haber mucha asociación entre la gran cantidad de privatizaciones y el grado de aumento” de la desigualdad en los países en vías de desarrollo.

Finalmente, los resultados disponibles sobre los efectos fiscales y macroeconómicos de la privatización muestran beneficios fiscales

para los Estados (mayor recaudación) y una correlación positiva entre privatización y crecimiento (Davis *et al.*, 2000; Kikeri y Nellis, 2004). Davis *et al.* (2000) calculan beneficios positivos para los gobiernos: estos tenderían a estar mejor económicamente después de la privatización, ya que primero aumentan los ingresos de estos por las ventas de las SOEs, y segundo, mejoran su situación fiscal en el tiempo, al no tener que entregar recursos a empresas estatales que son, por lo general, ineficientes y están sobrecargadas de empleados (Toninelli, 2000). Los autores también identifican una correlación positiva entre la privatización y las tasas de crecimiento económico (Davis *et al.*, 2000). En otras palabras, “la privatización no implica necesariamente una transferencia neta de riqueza desde el sector público hacia el sector privado” (Estrin y Pelletier, 2018, p. 87).

3.3. *Cómo categorizar la privatización*

Con el objetivo de categorizar distintas experiencias de privatización, Nellis (1999) proporciona una síntesis valiosa acerca de cómo distinguir distintos procesos en el mundo. El autor clasifica los procesos de privatización en tres casos: 1) privatización en países industrializados, 2) en países en vías de desarrollo y, 3) en países en transición económica. Además, el autor divide conceptualmente los casos entre las experiencias de transición en Europa del Este y la transición de la ex Unión Soviética. Nellis advierte que la privatización en los países en vías de desarrollo se debería considerar como un éxito.¹⁰ Asimismo, las privatizaciones a lo largo de Europa del Este también han tenido éxito en general. Sin embargo, Nellis destaca que las privatizaciones en Rusia y otras naciones de la ex Unión Soviética han estado marcadas por fallas en la reestructuración y un desempeño deficiente de las empresas privatizadas. No obstante, el autor señala que, a pesar de los problemas en la ex Unión Soviética, la historia de las privatizaciones exitosas –tanto en los países desarrollados como en Europa del Este y en el resto de los países en vías de desarrollo– nos permite asegurar que la privatización es una parte esencial de un buen proceso de transición económica con miras al desarrollo (Shleifer, 1998).

De manera similar, en su metarreseña de la literatura, Shirley y Walsh (2000), analizan los 52 estudios empíricos y académicos más

10 Se obtienen conclusiones positivas similares para los países en vías de desarrollo de los siguientes estudios: Chong y López-de-Silanes (2005); Megginson, *et al.* (1994); Galal, *et al.* (1994).

citados e importantes sobre la privatización, en un análisis estadístico que abarca el período desde 1971 hasta el 2000. De los 52 estudios, 32 (el 61,5%) determinan que el desempeño de las empresas privadas y privatizadas es “significativamente superior” al de las empresas públicas (pp: 51-52). 15 estudios (28,8% del total) evidencian que “no existe una relación significativa entre propiedad y desempeño, o que la relación es ambigua”. Finalmente, solo cinco estudios (9,7% del total) concluyen que las empresas públicas se desempeñan mejor que las empresas privadas. En síntesis, “el predominio de los estudios que encuentran un desempeño privado (POEs) superior es robusto en todas las subcategorías” (p. 51). De los 31 estudios que comparan empresas públicas y privadas que operan en el mismo sector industrial, 18 (el 58%) demuestran que las empresas privadas tienen un desempeño superior, mientras que 8 reportan resultados mixtos (25,8%) y solo 5 identifican un desempeño público superior (16,2% del total).

Entre los 21 estudios totales sobre el desempeño de una misma empresa antes y después del proceso de privatización, 14 (el 66,6%) muestran que el desempeño mejora, mientras que 7 no revelan cambios significativos (33,4%). Dentro de los 18 metaestudios que analizan en las economías en vías de desarrollo, Shirley y Walsh notan que 15 evidencian una ventaja superior de las empresas privadas por sobre las públicas (un 83,3% del total), 3 estudios arrojan resultados neutrales o inconclusos y ningún estudio produce evidencia en que las empresas públicas SOEs podrían ser superiores a las estructuras privadas.

Finalmente, la literatura revisada reconoce que, en mercados competitivos, las empresas privadas son superiores en eficiencia a las SOEs. En tales mercados, hay 11 estudios empíricos que señalan la superioridad de las POEs, cinco estudios neutrales al respecto y cero estudios que indican que las SOEs son superiores en tales contextos. Aquella ventaja de la estructura privada persiste, pero es menos pronunciada en aquellos mercados imperfectos o monopolísticos, en donde 6 estudios encuentran superioridad privada de las POEs, 5 obtienen resultados neutrales al respecto y 5 exponen superioridad pública de las SOEs. Ningún estudio empírico halla que la propiedad pública sea superior en industrias potencialmente competitivas (Shirley y Walsh, p. 52).

4. Conclusiones

Este ensayo sugiere que la literatura teórica es más ambigua en cuanto al rol del control y la propiedad en las empresas que la literatura

empírica. En el debate sobre los efectos positivos de la competencia a nivel sistémico, la teoría sugiere que la propiedad puede ser un factor relevante y, de ser así, que las empresas privadas superarían a las empresas estatales. Los estudios empíricos, además, favorecen claramente a la propiedad privada por sobre la pública en mercados competitivos. A pesar de que las evaluaciones académicas y económicas sobre la privatización son en gran parte positivas, la privatización está siendo cada vez más cuestionada y vista con recelo a nivel cultural y político; sobre todo en países como Chile, donde un amplio sector político considera las privatizaciones como una presunta “usurpación de derechos” y como un “negocio espurio que beneficiaría solo a una elite económica a desmedro del pueblo”. Cuatro décadas de trabajo académico y de literatura evidencian que aquella visión negativa es errada. La mayoría de los estudios concluye que las empresas privadas y privatizadas funcionan mejor que las empresas estatales y que estas contribuyen más al bienestar general.

Hoy sabemos que los cambios de propiedad y control hacia la propiedad privada y desde las SOEs hacia las POEs generalmente producen los siguientes beneficios: 1) mejora la situación financiera y productiva de la empresas; 2) mejora la posición fiscal del gobierno vendedor, permitiéndole recaudar más recursos fiscales en el tiempo; 3) aumentan los rendimientos para los accionistas y ciudadanos; y 4) bajo ciertas circunstancias políticas adecuadas, genera importantes beneficios de bienestar para toda la población, al incrementar las tasas de crecimiento económico y beneficiar a los consumidores a través de precios legítimos, acceso más difuso y mayor calidad en los servicios. Estos son logros sumamente importantes, pero que no han podido contrarrestar las crecientes opiniones negativas de la población para con los fenómenos de la privatización.

El problema de fondo, entonces, no es privatización versus competencia, sino más bien cómo complementarlas; ya que las políticas de privatización y aquellas procompetencia parecen reforzarse mutuamente. El hallazgo fundamental de esta literatura es que las economías del mundo deben priorizar la propiedad privada, las privatizaciones bien diseñadas y políticas públicas favorables a la competencia, para poder así progresar y generar bienestar (Kikeri y Nellis, 2004). Hoy, en la formulación de políticas públicas, se debería poner más énfasis en crear las condiciones institucionales previas para una privatización exitosa. Entonces, la propiedad y el control privado son importantes, pero las políticas públicas procompetencia y las instituciones robustas e imparciales son igualmente relevantes.

Dado que las empresas controladas por el Estado, en la gran mayoría de los contextos, son menos eficientes, generan menos bienestar social y, por ende, son menos aconsejables como estructura corporativa que las privadas, esta evidencia puede *–prima facie–* arrojar dudas respecto a la real eficiencia y valor agregado que podría generar un supuesto “Estado emprendedor” (Ahumada, 2019; Mazzucato, 2019) más involucrado en la dirección de las empresas y en el desarrollo industrial de un país como Chile. De todas formas, una sensata economía política del “Estado emprendedor”, que lo analice críticamente y sin caer en idealizaciones irrealizables (Paniagua, 2020), es sin duda un camino necesario de investigación que requiere mayor examinación, antes de siquiera soñar en traducir esas ilusiones en política pública.

Bibliografía

- Ahumada, J. M. (2019). *The Political Economy of Peripheral Growth: Chile in the Global Economy*. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- (2018). “La vigencia de las ideas impulsadas por la CEPAL”. *CIPER Chile*.
- Alchian, A. (1965). “Some Economics of Property Rights”. *Il Politico*, 30(4), pp. 816-829.
- (1950). “Uncertainty, Evolution and Economic Theory”. *Journal of Political Economy*, 58(3), pp. 211-221.
- Banco Mundial. (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Londres, R.U.: Oxford University Press.
- Birdsall, N. y Nellis, J. (2003). “Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization”. *World Development*, 31(10), pp. 1617-1633.
- Boardman, A. y Vining, A. (1992). “Ownership vs. Competition: Efficiency in Public Enterprise”. *Public Choice*, 73(2), pp. 205-239.
- (1989). “Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises”. *Journal of Law and Economics*, 32(1), pp. 1-33.
- Boycko, M., Shleifer, A. y Vishny, R. (1996). “A Theory of Privatization”. *Economic Journal*, 106(435), pp. 309-319.
- Cheyre, H. (2021). “¿‘Estado-facilitador’ o ‘Estado-emprendedor’?”. *Serie Debates Públicos*, (19), CIES UDD.
- Chokshi, A. (1979). “State Intervention in the Industrialization of Developing Countries”. *Staff Working Paper No.SWP341*. Washington D.C., EE.UU.: The World Bank.
- Chong, A. y López-de-Silanes, F. (Eds.) (2005). *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Stanford, EE.UU.: Stanford University Press.
- Claessens, S., Djankov, S. y Pohl, G. (1997). “Ownership and Corporate Governance”. *World Bank Policy Research Paper No. 1737*.
- Claessens, S. y Peters, R. K. Jr. (1997). “State Enterprise Performance and Soft Budget Constraints: The Case of Bulgaria”. *Economics of Transition*, 5(2), pp. 302-322.
- Clarke, G. y Wallsten, S. (2002). “Universal(ly Bad) Service: Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers”. *Policy Research Working Paper 2868*. Washington, D.C., EE.UU.: The World Bank.

- Commander, S. y Killick, T. (1988). "Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues". En Cook, P. y Kirkpatrick, C. (Eds.), *Privatization in Less Developed Countries*. Nueva York, EE.UU.: St. Martin's Press.
- Commander, S., Dutz, M. y Stern, N. (1999). "Restructuring in Transition Economies: Ownership, Competition and Regulation". Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C., EE.UU.: World Bank.
- Cook, P. y Kirkpatrick, C. (1988). *Privatization in Less Developed Countries*. Nueva York, EE.UU.: St. Martin's Press.
- Davis, J., Ossowski, R., Richardson, T. y Barnett, S. (2000). "Fiscal and Macroeconomic Aspects of Privatization". *Occasional Working Paper No. 194*. Washington, D.C., EE.UU.: International Monetary Fund.
- Demsetz, H. (1969). "Information and Efficiency: Another Viewpoint". *Journal of Law and Economics*, 12(1), pp. 1-22.
- Djankov, S. (1999). "The Enterprise Isolation Program in Romania". *Journal of Comparative Economics*, 27(2), pp. 281-293.
- Djankov, S. y Murrell, P. (2002). "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey". *Journal of Economic Literature*, 40(3), pp. 739-92.
- D'Souza, J. y Megginson, W. L. (1999). "The Financial and Operating Performance of Privatized Firms During the 1990s". *Journal of Finance*, 54(4), pp. 1397-1438.
- Espinosa, V. I. (2021). "Salvador Allende's Development Policy: Lessons After 50 Years". *Economic Affairs*, 41(1), pp. 96-110.
- Estrin, S., J. Hanousek, E. Kocenda, y J. Svejnar. (2009). "The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies". *Journal of Economic Literature*, 47(3), pp. 699-728.
- Estrin, S. y Pelletier, A. (2018). "Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?". *The World Bank Research Observer*, 33(1), pp. 65-102.
- Galal, A., Jones, L., Tandon, P. y Vogelsang, I. (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press.
- Hart, O. (1983). "The Market Mechanism as an Incentive Scheme". *The Bell Journal of Economics*, 14(2), pp. 366-382.
- Hayek, F.A. (Ed.) (1975 [1935]). *Collectivist Economic Planning*. Nueva Jersey, EE.UU.: Kelley Publishing.
- Jacobs, M. y Mazzucato, M. (Eds.) (2016). *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Nueva Jersey, EE.UU.: Wiley-Blackwell.

- Jones, L. P. (1985). "Public Enterprise for Whom? Perverse Distributional Consequences of Public Operational Decisions". *Economic Development and Cultural Change*, 33(2), pp. 13-79.
- Kane, E. (1999). "The Limits of Stockholder Privatization". *Deakin University Working Paper*, No. 99-08. Melbourne, Australia.
- Kikeri, S. y Nellis, J. (2004). "An Assessment on Privatization". *The World Bank Research Observer*, 19(1), pp. 87-118.
- Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, EE.UU.: Princeton University Press.
- (1980). "'Hard' and 'Soft' Budget Constraint". *Acta Oeconomica*, 25(3-4), pp. 231-245.
- La Porta, R. y López-de-Silanes, F. (1997). "Benefits of Privatization: Evidence from Mexico". *NBER working paper* No. 6215.
- Larroulet, C. (Ed.) (2003). *Soluciones privadas a problemas públicos*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Lewis, W. A. (1949). *The Principles of Economic Planning*. Londres, R.U.: George Allen & Unwin Ltd.
- López-de-Silanes, F. (2005). "Dos and Don'ts in Privatization: Evidence from Less Developed Countries". *Privatization Barometer Newsletter*, (2), pp. 29-35.
- Macedo, R. (2000). "Privatization and the Distribution of Assets and Income in Brazil". *Working Paper 14*. Washington, D.C., EE.UU.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor*. Barcelona, España: RBA Libros.
- McCloskey, N. y Mingardi, A. (2021). *El mito del Estado emprendedor*. Santiago, Chile: Fundación Para el Progreso.
- McKenzie, D. y Mookherjee, D. (2003). "The Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries". *Economía*, 3(2), pp. 161-218.
- Meade, J.E. (1948). *Planning and the Price Mechanism: The Liberal Socialist Solution*. Londres, R.U.: George Allen & Unwin Ltd.
- Meggison, W. y Netter, J. (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature*, 39(2), pp. 321-89.
- Meggison, W., Nash, R. y van Randenborgh, M. (1994). "Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis". *Journal of Finance*, 49(2), pp. 403-452.
- Menard, C. y Clarke, G. (2000). "Reforming Water Supply in Abidjan, Côte d'Ivoire: A Mild Reform in a Turbulent Environment". *World Bank Policy Research Working Paper*. Washington D.C., EE.UU.: World Bank.

- Nellis, J. (1999). "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?". International Finance Corporation, *Discussion Paper Number 38*. Washington, D.C., EE.UU.: IFC.
- (1994). "Is Privatization Necessary?". *World Bank Viewpoint Note* 17, Mayo 1994.
- (1989). "Contract Plans and Public Enterprise Performance". *World Bank discussion paper* No. 48. Washington, D.C., EE.UU.: The World Bank.
- Paniagua, P. (2020). "Matriz productiva y desarrollo: rutas opuestas, riesgos y costos". *CIPER Chile*.
- Parker, D. y Kirkpatrick, C. (2005). "Privatisation in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons". *The Journal of Development Studies*, 41(4), pp. 513-541.
- Peltzman, S. (1971). "Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States". *Journal of Law and Economics*, 14(1), pp. 109-147.
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Cambridge, R.U.: Belknap Press.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York, EE.UU.: Harper and Row.
- Sacristan, E. (1980). "Some Considerations on the Role of Public Enterprise". En Baumol, W. (Ed.), *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*, pp. 44-52. Nueva York, EE.UU.: St. Martin's Press.
- Sappington, D. y Sidak, J. G. (1999). "Incentives For Anticompetitive Behavior by Public Enterprises". *Joint AEI-Brookings Center for Regulatory Studies working paper*.
- Sappington, D. y Stiglitz, J. (1987). "Privatization, Information, and Incentives". *Journal of Policy Analysis & Management*, 6(4), pp. 567-585.
- Schmidt, K. (1996). "The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), pp. 1-24.
- Shapiro, C. y Willig, R. (1990). "Economic Rationales for Privatization in Industrial and Developing Countries". En Suleiman, E. y Waterbury, J. (Ed.), *The Political Economy of Public-Sector Reform and Privatization*. Boulder, EE.UU.: Westview Press.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1984). "Political Solutions to Market Problems". *The American Political Science Review*, 78(2), pp. 417-434.
- Sheshinski, E. y Lopez-Calva, L. (1999). "Privatization and its Benefits: Theory and Evidence". *Development Discussion Paper* No. 698. Cambridge, R.U.: Harvard Institute for International Development.
- Shirley, M. y Walsh, P. (2000). "Public vs Private Ownership: The current state of the Debate". *Policy Research Working Paper*, No. 2420. Washington, D.C.: World Bank.

- Shirley, M., Kikeri, S., y Nellis, J. (1992). "Privatization: The Lessons from Experience". *World Bank Publication* No. 11104. Washington, D.C., EE.UU.: The World Bank.
- Shirley, M. y Nellis, J. (1991). "Public Enterprise Reform: the lessons of experience". *World Bank EDI Report* No. 9800. Washington, D.C., EE.UU.: The World Bank.
- Shleifer, A. (1998). "State versus Private Ownership". *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), pp. 133-150.
- Shleifer, A. y Vishny, R. (1999). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge, EE.UU.: Harvard University Press.
- (1994). "Politicians and Firms". *Quarterly Journal of Economics*, 109(4), pp. 995-1025.
- Stiglitz, J. E. (1999). "Corporate Governance Failures in the Transition". Keynote address, Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe.
- Toninelli, P.A. (Ed.) 2000. *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge, EE.UU.: Cambridge University Press.
- Tullock, G. (2005). *Bureaucracy*. Indiana, EE.UU.: Liberty Fund.
- Vergara, A. (2021). "Mariana Mazzucato y la nueva izquierda chilena". *Revista Punto y Coma*, (7), pp. 46-53.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). "Economic Perspectives on Privatization". *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), pp. 111-132.
- (1989). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, EE.UU.: MIT University Press.
- Wintrobe, R. (1985). "The Efficiency of Public vs. Private Organizations". Paper presented at the Canadian Economic Association Meeting, 1985.
- Wolf, C. (1979). "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis". *Journal of Law & Economics*, 22(1), pp. 107-139.
- Yarrow, G. (1986). "Privatization in Theory and Practice". *Economic Policy*, 1(2), pp. 324-364.

