

dosmil30

9 de enero de 2004

Lo que los liberales no entienden Juan Grompone

José Batlle y Ordóñez creó el modelo de un estado de bienestar en un país pequeño. Es cierto que su proyecto no poseía bases económicas permanentes, pero esto no invalida la sabiduría política que este modelo encerraba.

La originalidad se basaba en la existencia de empresas estatales, monopólicas que hacían frente a los monopolios privados europeos. Hoy, los uruguayos continúan aferrados a esta idea y lo manifiestan de diversas maneras: los dos referéndum en 1992 y 2003 o la historia paradigmática de ANCEL. Esta no es una conducta nostálgica o irracional.

Bajo el último gobierno del Partido Nacional se intentó una política de reformas de las empresas del Estado. ANTEL adjudicó la primera banda de telefonía celular del país a una empresa privada internacional. La segunda banda no pudo ser adjudicada y por esta razón ANTEL resolvió crear ANCEL como segunda prestadora del servicio de telefonía celular. Era la primera vez que una empresa del Estado entraba en competencia con una empresa internacional. El resultado fue sorprendente. ANCEL captó el 70% del mercado de la telefonía celular. Con esto se demostró que las empresas del Estado pueden entrar en competencia y modernizarse con éxito.

Debemos aceptar que los uruguayos quieren a las empresas públicas. Veo en esta preferencia una doble razón.

La primera es la intuición de que las empresas públicas son una buena idea para un país pequeño, tal como el pasado lo ha mostrado. La segunda es todavía más contundente: es la desconfianza a la asociación de entre empresas de diferente tamaño. ¿Puede un elefante asociarse con una hormiga? ¿Poseen intereses comunes? Cuando pensamos en una empresa extranjera que suministra capital y tecnología para asociarse o para comprar parte de las empresas estatales estamos pensando en una multinacional. En casi todos los casos considerados, esta empresa factura más que el producto bruto del Uruguay.

Entonces, la pregunta y la respuesta parecen obvias. No puede asociarse un elefante con una hormiga, esta es una ilusión liberal. Ni aún en los libros se sostiene esta idea.

La tarea de las AFAPs

La modernización para los liberales es un camino flechado, sin embargo no es así. Consideremos el caso de OSE. Se ha difundido en la prensa que la empresa necesita hoy una inversión de 900 millones de dólares y se sostiene –con razón– que el Estado no dispone de este dinero.

De aquí se concluye, como si fuera un razonamiento lógico, que se debería privatizar el suministro de agua. Con esta manera de razonar también se puede demostrar que los triángulos poseen siete lados.

La solución para el problema de las empresas públicas uruguayas me parece sencilla y conocida. Hasta siento un poco de pudor en proponerla.

Por un lado, están las AFAP que recogen el ahorro de los trabajadores. Juntan así una enorme cantidad de dinero que puede financiar grandes obras en lugar de financiar deuda interna.

Por otro lado, las AFAP deben invertir en valores que aseguren que este dinero no se desvalore en largos plazos, tal como exige un organismo de ahorro previsional. Es cuestión de atar las dos moscas por el rabo.

¿Acaso hay una inversión más segura que las empresas públicas monopólicas? Las AFAP, en lugar de invertir en papeles del Estado –que están sometidos a los vaivenes de la política económica y de la especulación financiera– deberían invertir en empresas industriales, de servicios, que no presentan mayores riesgos en plazos largos.

La realización es sencilla. Basta con emitir acciones –hasta un 49% de paquete accionario total de la empresa– y permitir que las AFAP las compren. Esta idea no es mía, está en todos los países desarrollados donde las empresas estatales son públicas y cotizan en la bolsa. Son una inversión favorita de las entidades de previsión social.

De inmediato surgen muchas objeciones, pero esperemos un momento antes de analizarlas.

Desde el punto de vista del público, la venta de las empresas a los trabajadores tiene la sencillez de cumplir efectivamente con las divisas “las empresas estatales son de todos” y “son públicas”.

Un manejo adecuado de la comunicación debería hacer que la población encontrara aceptable esta idea. Además se obtendrían cifras confiables acerca del valor de mercado y la rentabilidad de estas empresas.

El monopolio natural

La primera –y casi la única– objeción que se puede realizar contra la “venta” de las empresas públicas a los trabajadores se encuentra en las objeciones a los monopolios. Se repite que los monopolios son malos. Esta es una afirmación demasiado general para ser cierta. Examinemos algunos casos.

Cuando un juez federal decidió romper el monopolio telefónico de los Estados Unidos dividió a la empresa ATT en siete proveedoras de telefonía, que se repartían el país, y una proveedora de servicios.

Por razones técnicas se decidió dividir en siete partes y no dejarlo al libre mercado.

Cada empresa prestaría servicios a unos 30 millones de habitantes. Este número nos debe servir de referencia.

¿Cuántas empresas telefónicas pueden existir en Uruguay? Esta pregunta tiene diversos tipos de respuestas.

Un liberal diría: “tantas como el mercado lo determine”. Un técnico razonaría igual que el juez del país más liberal del mundo: una cada 30 millones de habitantes.

Luego, en Uruguay –y en la mayoría de los países de América Latina– debe existir, a lo sumo, una única empresa telefónica. En otras palabras, las razones de economía de escala imponen una situación de monopolio natural.

Creo haber mostrado que la empresa de telefonía fija es única. Lo mismo sucede para el agua o la electricidad.

De hecho no tiene sentido que lleguen dos caños o dos cables a la misma casa para que se pueda optar por el proveedor. Si se tienden dos redes la inversión será, obviamente, más que si existe una única red.

Solamente en aquellos lugares en los cuales la densidad de población es suficiente podrán ser viables dos empresas prestando los mismos servicios.

Pensemos en la telefonía celular. Se suele decir a la ligera que, como no hay cables, no hay problemas en abrir la competencia. Esto no es

así. Existen antenas y centros de conmutación que, al estar duplicados, aumentan los costos –exactamente igual que en el caso de las redes de agua o telefonía–. Si no se alcanzan las densidades, no serán rentables.

En los hechos, en Uruguay solamente hay antenas duplicadas en las zonas de alta densidad de clientes y en el resto del país ANTEL arrienda sus servicios.

Es un cártel en las zonas donde el servicio es caro y hay régimen de competencia solamente donde ésta tiene sentido.

En suma, la mayoría de los servicios públicos uruguayos se encuentran en un régimen de monopolio natural por una razón de economía de escala.

Las comunicaciones y el ferrocarril

Para analizar el problema del monopolio supongamos un servicio que es necesario suministrar a la comunidad.

Tenemos que tener en cuenta una ecuación económica donde intervienen el costo de suministrar el servicio y el retorno que este servicio producirá. Se tienen entonces diversas situaciones:

a) Si la comunidad tiene baja densidad de habitantes ocurrirá que el costo de suministrar el servicio será mayor que el retorno razonable obtenido.

En una economía de mercado libre, con empresas privadas, el servicio no se suministrará.

Esto es lo que sucede en muchas regiones de América Latina o África donde no hay agua o electricidad.

Las empresas públicas hacen que el precio pagado por otras comunidades de mayor densidad de población subvencionan a estas comunidades y el servicio es prestado igual.

Los liberales protestan, porque sus tarifas, en las zonas de privilegio donde viven, son más caras que el costo. Suelen esgrimir este argumento falaz en contra del monopolio porque rechazan a las tarifas sociales.

b) Si la comunidad tiene una densidad algo mayor, ocurre que el costo es similar al retorno obtenido.

En una economía de mercado libre y con empresas privadas, podrán establecerse varias empresas en competencia.

Como no es posible que las dos empresas sobrevivan, ocurrirá una guerra de precios –los liberales dirán que se trata de los efectos benéficos del mercado– que continuará hasta que una empresa desaparezca y la otra quede en situación de monopolio o se forme un cártel.

Entonces recuperarán su dinero, invertido en capacidad ociosa, aumentando las tarifas todo lo

necesario. Nada de esto sucede con las empresas públicas monopólicas.

c) Si la densidad de la comunidad es alta, puede ocurrir que haya lugar para más de una empresa que suministre el servicio. Este es el único caso en el cual tiene sentido la economía de mercado, la competencia y la regulación.

La pregunta que debemos hacer ahora es ¿Uruguay tiene tamaño para que existan múltiples empresas de servicios? Depende del servicio.

Tres millones de habitantes es la décima parte de la población de tamaño económico para las telecomunicaciones, luego, este es un monopolio natural.

Por el contrario, sí posee tamaño para múltiples empresas de transporte carretero y allí ocurre la competencia.

Otro ejemplo es el ferrocarril. Para que el transporte de pasajeros por ferrocarril sea rentable se necesita una densidad de población que Uruguay no tiene en ninguna zona. Por esta razón el ferrocarril es deficitario frente a la carretera y no (solamente) por la mala administración.

En resumen, existen monopolios naturales y estos están determinados por las ecuaciones económicas del negocio, la tecnología, los hábitos y la densidad de la población.

Pensar que hay una mano invisible, que arregla todos los casos cualquiera sea el tamaño, es una estupidez. José Batlle y Ordóñez tuvo el mérito de comprender esto que a los economistas liberales –cuyo conocimiento viene de libros escritos en países de otros tamaños– les resulta tan difícil comprender.

También debemos aceptar que estas empresas se deben modernizar, de acuerdo con el ritmo de los tiempos, para que puedan funcionar eficientemente como lo hicieron en el pasado. Esta es una lista mínima de reformas que propongo:

a) El directorio de las empresas debe despolitizarse. Para esto me parece conveniente que los directores duren 7 años en sus cargos y no puedan ocupar cargos políticos ni en el período previo ni en el siguiente a su desempeño en el directorio.

De esta manera se asegura que el cambio de directores no coincida, sino cada 35 años, con el cambio de gobierno y que posean una mínima profesionalidad.

b) La administración y la carrera funcional debe regirse con los criterios de las empresas privadas, con estímulos y sanciones.

c) Las empresas deben ser auditadas, sus balances deben reflejar, en tiempo y forma, la situación real de la empresa. Se deben repartir utilidades entre los accionistas de acuerdo con las buenas prácticas de administración. El Estado solamente recibirá –además de los impuestos– su

cuota parte como socio mayoritario y no lo que el déficit presupuestal necesite.

d) Las AFAP o los trabajadores, como socios minoritarios, designarán directores.

Otra ilusión liberal

Nos queda, finalmente, el tema de los entes reguladores. Es un hecho que Uruguay no tiene experiencia en este tema.

Casi no existen auditorías para el Estado y las pocas que hay –el Tribunal de Cuentas, por ejemplo– carece de fuerza para imponerse.

Los entes reguladores han sido difíciles de designar, su conducta ha sido cuestionada en algunos casos. Además poseen todos los vicios del sistema político: muy pocos técnicos en su integración, de la confianza y renovados igual que el ciclo político.

En resumen, en vez de ser una entidad autónoma del gobierno –yo diría, desafiando a Montesquieu, que son un nuevo Poder del Estado– actúan como una comisión asesora más, que sigue la política del Poder Ejecutivo y no una línea independiente.

Pero más aún, no hay Poder Regulador sin un Poder Judicial que garantice el cumplimiento real de la regulación. ¿Acaso sería posible en el Uruguay, por ejemplo, que un Poder Regulador, apoyado por un juez, dividiera a ANCAP? ¿Es razonable pensar que una comisión reguladora podría imponerle criterios a Shell, a Exxon o Telefónica Española, para citar otros casos?

Es una ilusión liberal pensar que de un día para el otro se pueden crear poderes reguladores con fuerza como para actuar frente a las grandes empresas multinacionales. Nuevamente caemos en el problema del elefante y la hormiga.

Juan Grompone es Ingeniero industrial, escritor.