

LA REALIDAD EN LA FIJACION DE PRECIOS EN LAS EMPRESAS PUBLICAS VS. EL MITO DEL BALANCE RELATIVO

Warren (Win) Crowther

Una contribución importante del estudio de las empresas públicas en el campo de la administración pública, es la demostración de la estrecha relación existente entre el desarrollo de síntesis y teoría por una parte y la observación y experimentación práctica de conceptos por la otra. Este importante enlace entre la teoría y la práctica, ha sido fomentado, entre otros, por el Centro Internacional para la Empresa Pública en Países en Desarrollo (ICPE), por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y por el Centro de Investigación del Desarrollo Económico (CIDE).¹

La empresa pública, tanto en su concepción teórica como práctica, se ha convertido en un caso clásico, profundo y sistemático de confusión entre sustancia y simbolismo. Tanto los teóricos como los prácticos se han convertido en portadores y legitimadores de conceptos sobre la empresa pública, sin clarificar el significado o las implicaciones de estos conceptos. Se puede llegar incluso a afirmar que sobre el tema se han desarrollado más mitos que conocimientos reales o verificables.

Es explicable que en los medios de comunicación, existan presunciones de que una empresa es "pública" por el mero hecho que el Estado participa en su patrimonio. O, que los portavoces de una empresa defiendan su "autonomía" para tomar decisiones técnica y económicamente válidas, por el interés nacional, cuando de hecho los criterios de decisión son dictados por un organismo externo de financiamiento. Pero sorprende que los símbolos dominen el análisis detenido de la práctica realizado por expertos y académicos.

En este artículo pretendemos mostrar que la concepción reciente de una tensión o "balance relativo" en la empresa pública, entre una orientación empresarial y una orientación pública, corre el peligro de reforzar imágenes estereotipadas en lugar de aclarar su propia práctica de adornar y legitimar su gestión con símbolos políticos.² Nuestro planteamiento es que la empresa pública no resuelve los conflictos entre los objetivos o entre los modos de gestión a raíz de un "balance" entre intereses internos

(empresariales) y externos (públicos), sino que en gran medida maneja implícitamente los intereses externos (públicos) y encubre estas decisiones, muchas veces inconscientemente, en términos simbólicos de amplia aceptación. La dimensión "pública" es inescapable de hecho; a diferencia de la presunción del concepto de balance relativo, es un mito pensar que se le puede asignar un grado de incidencia y en esta forma reducir el grado de responsabilidad "pública" de la empresa. Un análisis adecuado no procura separar y armonizar esta dimensión con la empresarial, sino identificar su incidencia en todo objetivo, decisión o acción de la empresa pública y las formas que ésta adopta.

Para demostrar la importancia y naturaleza ubicua de la dimensión "pública" en las decisiones "empresariales" de la empresa pública, analizaremos la estructura y consecuencias socioeconómicas de las tarifas o precios de seis servicios.³ Esperamos confirmar que los modelos corrientes de análisis de la fijación de precios, no son consecuentes con la realidad de las empresas públicas. Es más, queremos mostrar que estos modelos simplemente no son aplicables, y ofrecer un modelo más ajustado a lo posible y a la práctica.

1. El mito del balance relativo

Fernandes y Sicherl, promotores del concepto de "balance relativo", identifican la empresa pública adecuadamente en términos de aspectos "empresariales" (la inversión y gestión de acuerdo con normas de negocios con el fin de producir para un mercado), y en términos de aspectos "públicos" (la consideración de propósitos o intereses públicos con determinados grados de patrimonio y control públicos). Estamos conformes que esos aspectos caracterizan a la empresa pública, pero preferimos otra definición: la organización y aplicación de recursos escasos, tomando en cuenta el paradigma dominante de una tecnología y actividad productiva coherente, con el propósito político de modificar o sostener la distribución de beneficios para determinados grupos, haciendo que el Gobierno Central asuma su responsabilidad solamente en forma indirecta.

Nuestra definición permite entender que el interés público siempre está siendo manipulado en alguna forma, mientras el control público puede ser más aparente que real. En contraste, el concepto de "Balance relativo" quiere decir que los propósitos públicos tienen que "balancearse" con otros (los empresariales); la dimensión pública y la empresarial tienen sus respectivas ponderaciones en la gestión, y pueden ser complementarias.

Discrepamos con la idea de que estas dimensiones pueden ser separadas y "balanceadas". En realidad, este concepto reduce la responsabilidad pública que debe asumir la empresa e ignora su verdadero impacto político. Es decir, para nosotros la responsabilidad pública es inseparable de la totalidad de la gestión de la empresa, y ésta debe ser evaluada en esos términos.

Algunos factores mencionados por Fernandes y Sicherl se prestan, es cierto, para un conflicto de valores o de su manejo:

- a) Autonomía de decisión en la empresa vs. injerencia real del Gobierno Central;
- b) defensa estancada de determinados objetivos vs. la incorporación progresiva de nuevos objetivos y funciones;
- c) hacer implícita vs. hacer explícita la definición de los intereses que defiende la empresa;
- d) la eficiente utilización de recursos en relación al valor de los productos inmediatos vs. el efectivo cumplimiento en cierta medida de todos los objetivos del Estado que afecta la empresa.⁴

Es decir, éstos son elementos sobre los cuales la empresa busca un "balance relativo" entre una posición y otra.

Sin embargo, se justifica un total reconocimiento a la presencia del interés público, implícita cuando no explícita, defensiva cuando no flexible, y voluntaria cuando no impuesta. No es una cuestión de ponderarla (dicen Fernandes y Sicherl, *tillt*), y encontrar su grado óptimo de importancia, sino analizar cómo se juega con ella en todo objetivo, decisión o acción de la empresa.

Los mencionados autores dicen que el concepto de "balance relativo", es una mejora sobre las ideas de conflicto entre los aspectos empresariales y públicos, porque ese concepto permite la posibilidad de una armonía entre ellos. Pero no es claro el significado de "armonía", en el contexto de países en desarrollo con fuertes problemas y tensiones, que una empresa puede ignorar "armónicamente" o puede atender con riesgos de ofender. Insinúan una "armonía" que en algún grado sacrifica o disimula el interés público.

El concepto de "balance relativo" es demasiado atractivo para los apologistas de las empresas, dispuestos a manipular el "balance" entre independizarse y tener que rendir cuentas y explicaciones; o en fomentar una imagen de tecnócrata bien intencionado que trata de evitar influencias indebidas en su trabajo; o en crear simpatía para la empresa que cumple con su mandato tan difícil. El concepto es también atractivo para los analistas, que no pueden resucitar la desvencijada distinción entre "política" y "administración" o entre "política" y "técnica", sino en esta forma elegante. Prefieren ignorar que *toda* racionalidad productiva es también racionalidad política, y su preocupación laudable por el desperdicio en la empresa de recursos y esfuerzos en esta instancia lleva consigo el peligro de desperdiciar otros valores importantes que siempre están en juego.

No es nuestra intención minimizar la importancia de encaminar la búsqueda de indicadores adecuados de rendimiento productivo y de responsabilizar a la empresa de mostrar cierta rentabilidad consecuente con las condiciones y recursos a su disposición. Nuestra preocupación aquí es que estas partes de la gestión sean reales y no resten nada de la importancia e incidencia del interés público.

2. La realidad de la empresa pública

Las presunciones de nuestra concepción de la empresa pública, son las siguientes:⁵

1. El mandato del Estado a la empresa es ambiguo y nunca está suficientemente detallado, para evitar una delegación en alguna medida de poder y responsabilidad de decisión sobre el interés público, a los que toman decisiones en la empresa.
2. Los objetivos que están planteados en el mandato no representan todos los intereses que van a presionar a la empresa, y que ella tendrá que gestionar. Si la elaboración inicial de objetivos, es menos exhaustiva y más consistente, más probable será que la empresa sea acusada después de una "desviación de objetivos"; es cuestionable en muchos casos si realmente existió una "desviación" o simplemente, mucha ingenuidad en la primera lista de objetivos.
3. En toda decisión y acción de la empresa, hay privilegiados y beneficiarios, y un impacto normalmente no controlado sobre los otros programas y proyectos del Gobierno (los propósitos públicos).
4. Inevitablemente, estas decisiones tienen que resolver ciertas contradicciones políticas y de interés público:
 - a) Las implicaciones divergentes entre las distintas definiciones de productividad y eficiencia (desde el punto de vista del objeto de producción, de la utilización de recursos del Estado y del costo y esfuerzo total que implica para el cliente; todo esto en relación al valor del producto),⁶ entre las distintas definiciones de efectividad (teniendo en cuenta todos los intereses del Estado, sus programas y proyectos en la empresa y sus productos), y entre las definiciones de eficiencia y las de efectividad.
 - b) La subjetividad que incide en la operacionalización de estas definiciones, pautas de rendimiento en términos de indicadores y la agrupación de éstos en índices.⁷
 - c) La imposibilidad de objetivizar la racionalidad productiva, independiente de consideraciones política. Pretendemos demostrar este punto en este artículo, con referencia a la fijación de precios, y lo hemos hecho en otras

oportunidades con referencia a inversiones y la selección de tecnología en la empresa pública.⁸

5. En la práctica, la empresa pública es un ente político, que defiende ciertos intereses propios que generalmente no coinciden con los del Gobierno Central. Esos intereses incluyen:
 - a) Su propia supervivencia y el poder o seguridad de su clientela, sus profesionales y en menor grado los otros trabajadores. En Centroamérica, la empresa pública en ciertas ramas es una forma elegante de subsidiar las mismas empresas transnacionales, que absorben la mayor parte del valor agregado de determinados productos del país. En el otro extremo, en México, hay empresas públicas industriales en plena competencia con las empresas privadas y que aseguran una competencia de precios con estas últimas.⁹ En ambos casos suelen predominar los intereses de seguridad de sus propios profesionales.
 - b) Expansión de su papel en competencia con otras instituciones del Estado, o al contrario renuencia de aceptar funciones o responsabilidades que son problemáticas para el Estado y para las cuales sus recursos son aptos. De hecho, las funciones de la empresa (el "espacio organizacional") no son fijas, sino que existe una constante negociación de ellas.
 - c) Una constante negociación implícita con los proveedores de los componentes del paquete tecnológico que adopta la empresa, y dependencia de ellos aceptando las condiciones exigidas por ellos, muchas veces desfavorables para el país, pero favorables para la empresa.¹⁰ Muchas de las funciones de producción de esta manera están efectivamente definidas y desnacionalizadas.
 - d) La transferencia implícita de funciones de apoyo (por ejemplo, infraestructura), de producción y prestación de servicios a otras instituciones (normalmente centralizadas) del Estado, sobre todo frente a presiones para mejorar su rentabilidad. Transferencia que permite esconder los costos reales de producción.
6. Las empresas a menudo adoptan una posición simbólica de responsabilidad:
 - a) Creando sistemas incompletos de control de la gestión, sin fundamentar los criterios de evaluación para el control o sin definir claramente los responsables de las decisiones correctivas.
 - b) Emitiendo símbolos de una empresa abusante e impotente.
 - c) Exagerando el grado de injerencia del Estado en el sector y la defensa de los intereses que hace la empresa.

- d) Justificando su existencia en términos del paquete tecnológico ya legitimizado públicamente, e investigando muy poco alteraciones del paquete y de la aplicación de sus recursos para atender mejor las crisis coyunturales del país.
7. El Gobierno Central ayuda a legitimizar esta posición y actuación de la empresa pública, planteando una posición propia muy ambigua, y también cargada con muchos símbolos superficiales; igual como la empresa, no asume su responsabilidad en forma directa.

3. El caso de la fijación de los precios

A continuación presentamos lineamientos para el análisis de la estructura y consecuencias socioeconómicas de las tarifas o precios de las empresas públicas, los que sirven como ejemplo de la incidencia del interés público en las decisiones y en la racionalidad productiva de la empresa. Los lineamientos consideran tres premisas fundamentales: 1) La discusión pública y profesional de los precios y tarifas cobrados por las empresas públicas, suele caracterizarse por la vaguedad de los símbolos asociados con la determinación de una estructura de precios y con las transferencias entre el Gobierno Central y las empresas. Tales símbolos incluyen autofinanciamiento, precios competitivos, pérdidas, costo marginal, tarifas protectoras, déficit, subsidio, etc. 2) No existe un "precio justo" o "precio correcto" de un determinado producto, que pueda ser calculado en términos estrictamente económicos. Existen "precios políticos" que pueden establecerse dentro o fuera de un rango amplio "precios justos". Cuando el mercado no sostiene un precio en este rango, cualquier expectativa de rentabilidad (para el producto en cuestión) es caprichosa. 3) La estructura de precios de la empresa pública comúnmente incorpora varios tipos de precios o pautas, cada uno de los cuales tiene repercusiones importantes en la implementación de los programas y políticas (el interés público), de los sectores afectados.

La importancia de estas tres premisas, radica en que es habitual que no se consideren explícitamente en los análisis o evaluaciones económicas tradicionales. Cuando son mencionadas, se tratan como elementos secundarios, y el análisis económico plantea condiciones poco reales para demostrar el cálculo del precio correcto.

Nuestro argumento básico, es que el análisis debe determinar en cada situación concreta la forma en que la empresa pública y el Gobierno Central manejan en la práctica estas características del proceso de establecer los precios.

3.1 El diálogo de sordos

No debe sorprender que el conflicto entre los principios de control y de autonomía hace que, tanto el Gobierno Central como la Empresa Pública, traten de manipular los términos de las relaciones entre ellos. En teoría no debería haber tal

conflicto, porque se asume que el control de una actividad por medio de la empresa pública es un control delegado y compatible con la autonomía.

Supuestamente, es una actividad que puede ser separada de las demás responsabilidades del Gobierno, para la que pueden establecerse ciertas metas precisas, de tal manera que la empresa pública pueda responder por el cumplimiento de estas metas. La empresa se autocontrola.

En la práctica tiende generalmente a poner más énfasis en la defensa de su autonomía y de las prerrogativas legales y socioeconómicas de los grupos más interesados en la empresa (los cuales son en muchos casos los grupos de los profesionales y administradores de la empresa), que en el estricto cumplimiento de las responsabilidades y metas que se le han asignado. Además, normalmente existen contradicciones entre los objetivos explícitos y aquéllos de los grupos interesados, lo que deja a la empresa un margen amplio de interpretación de sus compromisos sociales. No obstante, muchas veces prefiere adoptar una actitud reservada con respecto a sus propias decisiones, al mismo tiempo que cuenta con el respaldo del Gobierno Central para sus operaciones. Prefiere que el Gobierno Central sea una fuente financiera con términos y condiciones muy blandos, sin reconocerle, por otro lado, la facultad de ejercer un verdadero control sobre la utilización de esos fondos.

Además de las cuestiones de nombramiento de personal, planes y políticas, inversiones y tecnología, lo que más interesa al Gobierno Central es el control de los ingresos y la estructura de los precios. En última instancia, es el Gobierno el que tiene que responder por las deudas o compromisos financieros y los eventuales déficits de la empresa. Los niveles y la estructura de precios pueden desembocar en reacciones y presiones políticas, que afectan el apoyo del que se beneficia el Gobierno, y también su trabajo. Además, los precios de servicios y bienes de la empresa pública repercuten en otros programas y proyectos del Gobierno.

Por último, y en especial en momentos en crisis, los ingresos de la empresa podrían ser considerados legítimamente como ingresos para el Estado, cuya utilización debería depender de las necesidades prioritarias de acción del Estado y no necesariamente de los proyectos exclusivos de la empresa. Como corolario a este último punto, el Gobierno tendría un interés propio en asegurarse que la empresa no está incrementando de manera innecesaria los costos de sus operaciones, lo que se convertiría en una presión indebida sobre el precio del producto final. En suma, el Gobierno Central tiene importantes razones para mantener una injerencia en la definición de los productos (servicios o bienes), de los precios cobrados para estos productos y de los costos legítimos de la empresa.

Desde luego, si es mayor el impacto de estos precios sobre la situación financiera del Gobierno, la efectividad y la coherencia de sus programas y el apoyo político del que se beneficia, será mayor su interés en el control de precios y de costos. También influye en este interés, el grado de desconfianza que tiene el personal del Gobierno Central en la administración y eficiencia de la empresa.

Para hacer funcionar el sistema constituido por la empresa pública autocontrolada y autónoma por un lado, y el Gobierno Central en última instancia y responsable de los resultados financieros por otro lado, existen ciertos principios enunciados frecuentemente en los textos y otros documentos sobre ingresos de empresas públicas. El debate sobre esta materia tiende a centrarse en estos principios. Afortunadamente, estos principios reconocen la debida influencia de los propósitos públicos y no les asigna un papel de "balance" con los de la empresa. El problema es que muchas veces la realidad se aparta bastante de los principios, y el resultado es un diálogo de sordos en el que los conceptos autofinanciamiento, precios competitivos, pérdidas, costo marginal, tarifas protectoras, déficit, subsidio y otros son manipulados, sea ambiguamente o sea con una falsa precisión técnica. Estos términos son pocas veces suficientemente analizados como para resaltar su verdadero significado en el contexto económico nacional o global.

Los principios enunciados prevén:

1. Existe un precio "normal" de servicio o bien producido, adecuado para el "autofinanciamiento" de la empresa.
2. Excepciones al precio "normal", son justificables siempre que sean directamente relacionadas con una política general del Gobierno sobre la materia.
3. Se discrimina para arriba o para abajo del precio "normal" en función de distintos productos, zonas geográficas, tiempos de oferta del servicio, cantidad de servicio o bienes por cliente, y otros factores que inciden en los costos de explotación, producción o prestación.
4. El Gobierno Central rembolsa a la empresa, como subsidio al usuario y no a la empresa, las excepciones al precio "normal", que responden a la política general sobre la materia, u otras excepciones dictadas por el Gobierno Central, y que no están justificadas en términos de costos.
5. La empresa hace todo lo posible para economizar sus productos y hacer eficientes sus operaciones.
6. Los déficits, que son traducidos en transferencias o subsidios a la empresa, son excepcionales para casos imprevistos.
7. La decisión política del precio le corresponde, en última instancia, al Gobierno.

Para que estos principios sean operativos, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. Una política coherente del Gobierno sobre la materia, unida a una adecuada planificación y programación con la empresa para su autofinanciamiento.
2. El control por parte de la empresa de sus costos.

3. La transmisión de información al Gobierno Central, para permitir que éste elabore una política coherente y pueda calcular el costo social de excepciones al precio "normal".
4. Reconocimiento por parte de la empresa de la autoridad e injerencia del Gobierno Central en cuestiones de precio y de gastos excepcionales (por ejemplo: inversiones).
5. Confianza del Gobierno Central en la importancia que la empresa (y sus trabajadores) asigna a la eficiencia, y en su método para determinar los costos y el precio "normal".

Al no cumplirse generalmente estos requisitos, la realidad es muy distinta a esa situación ideal configurada por los principios enunciados. Las condiciones reales son:

1. Cada parte considera que no puede asumir sus propias responsabilidades, porque la otra parte no cumple con los requisitos que le corresponden. Las empresas critican especialmente la falta de una política coherente del Gobierno y el tratamiento improvisado que se le da a sus peticiones de gastos excepcionales (por ejemplo: inversiones) y de precios. El Gobierno Central critica sobre todo la falta de control de costos y de información por parte de la empresa.
2. Cada parte considera justificable su propia actuación y su desconfianza en la otra parte. El Gobierno Central considera necesaria una presión constante sobre la empresa para minimizar los gastos de explotación, producción y prestación. La empresa considera necesaria su independencia y la retención de información, para poder cumplir con los objetivos de rentabilidad y competitividad de sus servicios o bienes.
3. El Gobierno establece ciertos niveles de gastos importantes en la empresa, sin consultarla y sin permitir un ajuste de transferencias compensatorias —que no sean consideradas como subsidios a la empresa— o de precios (por ejemplo: los salarios y beneficios sociales de los trabajadores).
4. En el mismo orden de ideas que en el punto anterior, por prescripción del Gobierno Central o por voluntad propia de la empresa, ésta asume la incorporación de determinadas funciones sociales y económicas (por ejemplo: supernumerario, actividades sociales), que no son estrictamente necesarias para la producción rentable, pero que no se consideran aparte en la rendición de cuentas.
5. Otras políticas financieras también afectan los gastos de la empresa y la empresa no tiene forma de defender su posición al respecto (por ejemplo: tasa de interés, tipo de cambio).

6. La empresa hace a veces tratados y descuentos especiales con clientes, sin considerar las políticas de redistribución y de desarrollo del Gobierno.
7. Existe poca claridad y a veces una manipulación consciente de la diferencia entre los presupuestos de capital y los corrientes (por ejemplo: el manejo de los gastos que resultan del mantenimiento diferido).
8. La empresa tiene que determinar si prefiere mostrar un alto nivel de eficiencia y rentabilidad, es decir, aparecer bajo un aspecto favorable, o si prefiere tratar de justificar aumentos de ingresos en forma de capital de inversión o precios, o sea mostrar sus deficiencias. Esto dependerá de su cálculo político en ese momento. Podría argüir que no puede bajar sus costos y obtener ganancias sin la aceptación de su programa propuesto de inversiones. No es raro que este programa de inversiones sea acompañado por un plan de autofinanciamiento no real.
9. Muchas empresas tienen un patrón de administración por crisis, en el que existen controles inadecuados de costos y en el cual los precios no producen un ingreso suficiente para gastos de mantenimiento y otros gastos impuestos. La empresa llega a un punto crítico de operación, el Gobierno Central queda convencido y aprueba un programa de inversiones y un plan no real de autofinanciamiento.
10. Los términos de debate público o profesional sobre el problema de ingresos, se refieren a cuestiones de autofinanciamiento, subsidios, déficit, etc., con mucha o poca precisión, pero en cualquier caso, se encubre la naturaleza real de las relaciones entre la empresa y el Gobierno Central en este asunto.

El resultado de esta situación es un abanico muy amplio de interpretaciones de las causas sobre los problemas de ingresos. Los déficit, por ejemplo, pueden verse como indicadores de la falta de eficiencia o cumplimiento por parte de la empresa, o como debilidades estructurales del modelo económico nacional que la empresa está asumiendo. De otro modo, estas deficiencias serían desplazadas a otras instituciones o grupos sociales.

Los actores, primordialmente las empresas y el Gobierno Central, tienden a utilizar términos como "déficit" sin definirlos, o por el contrario con mucha precisión, pero sin tener en cuenta el contexto socioeconómico y político que le daría el significado real al término. En resumen, la complejidad y el formalismo del problema pocas veces conducen a una consideración real y profunda de los factores que deberían analizarse.

3.2 El "Precio Político" de servicios y bienes y el privilegio de ser "Ultimo Cliente"

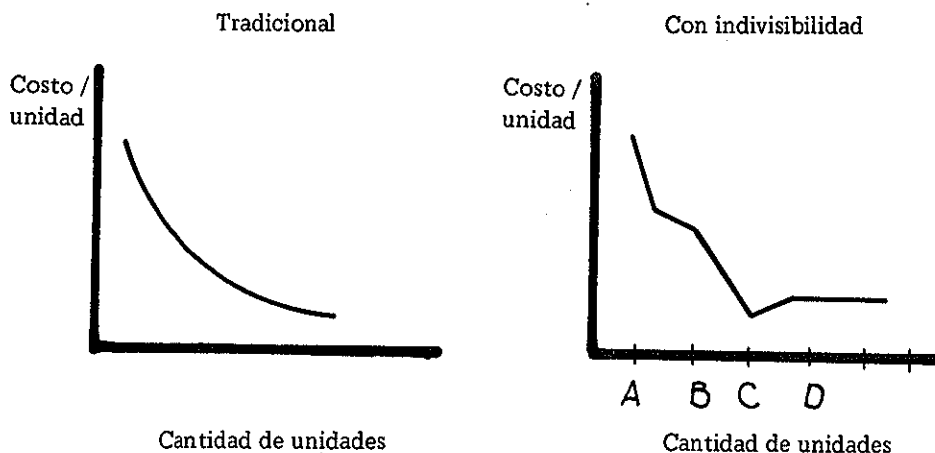
En términos económicos, se trata de relacionar precios y costos. Cuatro problemas son los que dificultan enormemente el cálculo de los costos y la aplicación

de principios económicos para determinar el precio. En conjunto, estos problemas significan que no existe un precio justo que puede determinarse en términos económicos, sino que existe un amplio margen —siempre necesario— de arbitrariedad en la aplicación real o práctica de los principios económicos. Los cuatro problemas son:¹¹

1. La indivisibilidad tecnológica.
2. La importancia de costos compartidos y fijos, y la necesidad de imputar o repartirlos entre productos y clientes de la empresa.
3. El privilegio de ser el “último cliente” en el cálculo del costo marginal o evitable cuando la curva es decreciente, y el problema práctico de transferencias entre clientes.¹²
4. Los costos de obtener información sobre costos.

En primer lugar, la mayoría de las tecnologías no son “divisibles” en unidades de una prestación de servicio o de producción de un bien. Es decir, los paquetes tecnológicos consisten en componentes adecuados para un cierto rango de actividad; superar ese rango, aunque sea “marginamente”, significa tener que incorporar otro nivel tecnológico con una capacidad superior. Por ejemplo, una locomotora tiene cierta capacidad de arrastre. Puede arrastrar menos, pero no más que el límite indicado. Un arrastre mayor significaría tener que utilizar dos locomotoras con ese límite o tener que utilizar una locomotora con más fuerza motriz. Este problema de indivisibilidad, debería afectar las curvas o líneas que representan el costo marginal.¹³

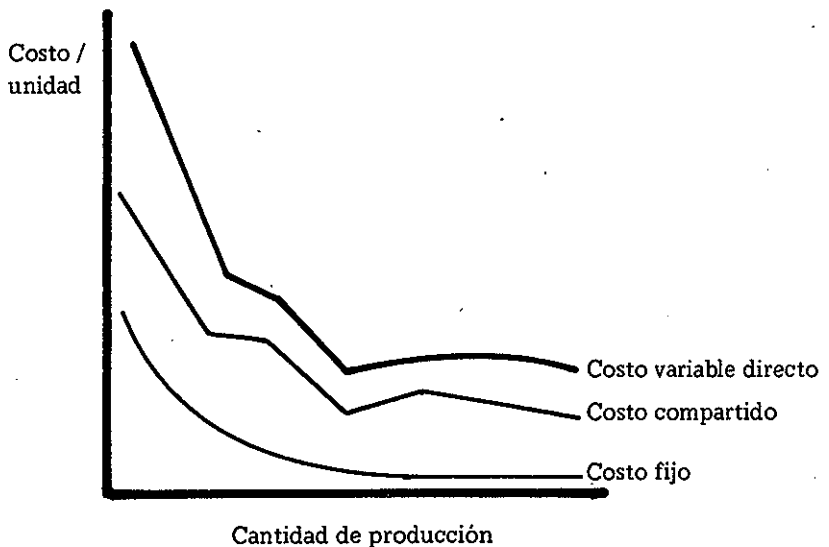
GRAFICO 1



En el ejemplo del Gráfico 1, la tecnología inicial permite producir la cantidad A de unidades. Para llegar a B capacidad, es necesario invertir en otro nivel tecnológico, que permita producir hasta cantidad C de unidades. D capacidad requiere mucho más infraestructura, la que permite expandir sustancialmente la producción, pero a costos marginales crecientes por unidad.

Tanto los costos tecnológicos, como los administrativos y operativos, se desglosan en costos fijos (independientes del volumen de actividad) y costos compartidos (cuando las unidades de explotación o producción no son las mismas que las de venta o servicio al cliente, y éstas tienen que ser relacionadas con aquéllas por algún algoritmo). Por ejemplo, una empresa ferroviaria opera con trenes pero vende toneladas-kms. o pasajeros-kms. La carga y los pasajeros "comparten" los costos del tren "mixto". El problema es que existe bastante arbitrariedad en la utilización de fórmulas de imputación de costos fijos y compartidos en las diferentes actividades o productos de la empresa. Normalmente, se utiliza algún coeficiente estadístico que representa la relación entre la función que está siendo evaluada y las unidades de venta o servicio al cliente. El costo relacionado con una unidad de prestación, entonces es la suma de una proporción de los costos fijos, de la imputación de una parte de los costos compartidos y de la totalidad de los costos directamente relacionados (variables) con la unidad de venta o servicio. (Gráfico 2).

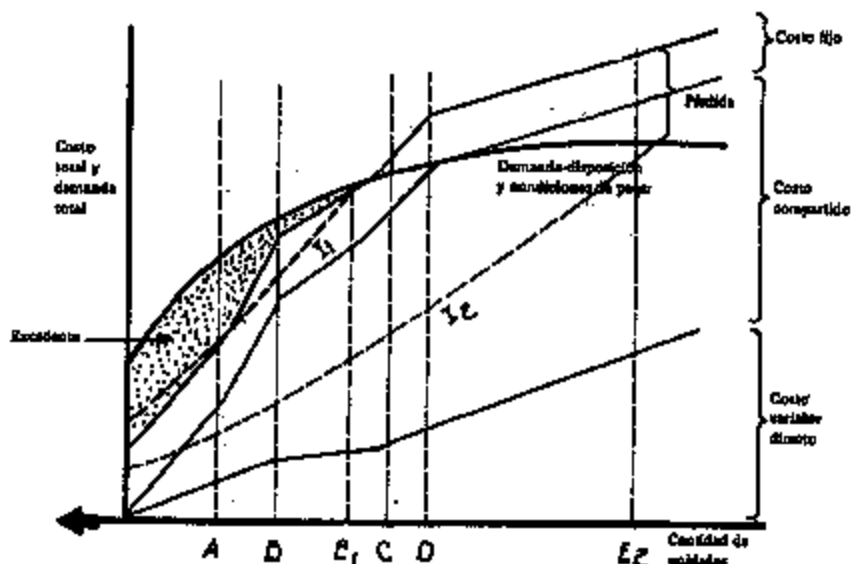
GRAFICO 2



En términos económicos, es correcto fijar un precio que cubre los costos teniendo en cuenta toda la empresa. Pero se debe ofrecer un servicio o bien a cada cliente dispuesto a pagar el costo variable y una proporción "justa" del costo compartido. Más estrictamente, no se debe negar a un cliente potencial un producto cuya venta implique para la empresa más ingresos que gastos *adicionales*. El problema es que cuando la curva de costos/unidad es decreciente, lo que es normal en empresas públicas, el precio que para un grupo de clientes permite cubrir los costos, puede apartarse del precio correcto para el "último cliente".

Existe, un "excedente" potencial debido a la disposición de los "primeros clientes" de pagar más. Estos clientes pagarían una buena parte de los costos fijos y compartidos, para permitir que los "últimos clientes" sean atraídos por la oferta de un precio que cubre los gastos *adicionales* del producto para ellos, a la vez que la empresa cubriría en forma agregada todos sus costos con su propio ingreso.

GRAFICO 3*



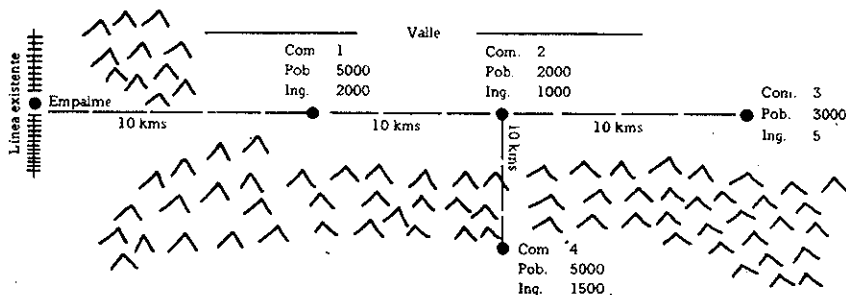
* Hace E₁ cantidad de productos, los clientes están dispuestos a pagar más que los costos totales del servicio, ofreciendo así un "excedente" potencial. Si el "último cliente" o "usuario marginal" (de todos los que reciben el servicio, al que así mismo dispuesto o habilitado para pagar) está definido en términos de un precio que cubre el costo variable directo y una parte "razonable" del costo compartido, la empresa haría E₂ cantidad de unidades de servicio. (E₁ cantidad es el punto de equilibrio entre costos e ingresos. E₁ implica una fuerte pérdida. Dado que no es práctico transferir el excedente de un cliente a otro (es decir, cobrarse mutuamente de acuerdo con la disposición y condiciones de pago), la empresa rentable tendría que vender menos de E₁ unidades y su ingreso sería inferior a la demanda. Por ejemplo, A cantidad de servicio que implica no hacer la inversión tecnológica (irreversible) necesaria para llegar a cantidad B. El ingreso al precio "normal" así indicado con las líneas I₁ y I₂ para las dos opciones de cantidades E₁ y E₂ de servicio respectivamente. Dado luego, en la práctica no puede haber más ingresos directos (I) que demanda. En suma, el costo marginal de unidad E₂ va a ser menor que el precio de rentabilidad, pero económicamente no se justifica negar los clientes en cantidad de productos, cuando cada cliente como "último cliente". Además, es probable que incluso de los clientes que reciben el producto, existen otros beneficios secundarios, para justificar la producción de E₂ cantidad de unidades.

La diferencia entre el precio para el primer cliente y el precio para el último cliente de un servicio compartido, puede ser muy grande. Por ejemplo, en el ámbito del transporte, un vagón o camión que lleva mercancías en una dirección cobraría una proporción de los costos fijos del camión (amortización), más los costos del movimiento de la tara en ambos sentidos (origen-destino-origen) y los costos del manejo y movimiento de la carga misma en un sentido. El camionero o ferrocarril, para evitar un viaje de regreso con el camión o vagón vacío, debe ofrecer llevar mercancía por el costo del manejo y movimiento de ese peso extra y nada más.

Entre los precios hechos a dos clientes que comparten el uso del vagón o camión en un viaje de ida y vuelta, puede haber una diferencia de 500%. Cada cliente quisiera ser el último cliente. Pero, sólo depende de la mera casualidad de cuál es el punto de origen y cuál el destino final del camión o vagón. De hecho, el problema es más complejo, y existe una gestión implícita —cuando no es explícita— entre los clientes de un servicio público con respecto a esto.

Como ilustración, imaginemos cuatro comunidades que potencialmente pueden vincularse con una línea de transmisión eléctrica o de transporte.

GRAFICO 4



El mapa muestra la distancia entre las comunidades, el terreno y el ingreso *per cápita* y su población. Cada una de las cuatro comunidades tendría un argumento propio, distinto y justificado con respecto a la repartición de los costos compartidos de construcción y mantenimiento de la nueva línea. Cada una prefiere considerarse como el “último cliente” o “usuario marginal”. La comunidad 3, al igual que la comunidad 4, calcularía las ventajas o desventajas de ser el terminal de la nueva línea (compartiendo los costos de *alguna forma* con la comunidad 1 y la comunidad 2, y siendo el beneficiario de un ramal que parte de la comunidad 2). La suma de los respectivos costos marginales o evitables de las cuatro comunidades, sería menor que el costo del proyecto.

Existe, por lo tanto, una diferencia a veces considerable entre el precio rentable para la empresa y el costo "marginal" que el "último cliente" está dispuesto a pagar. De ahí se deriva un conflicto implícito e indirecto entre los clientes con respecto a saber cuál será el "último cliente".

Finalmente, hay que considerar los costos para la empresa de la recopilación y análisis de la información necesaria para distinguir entre los tipos de costos mencionados y para asignarlos a los diferentes clientes o productos. Este costo en sí de la información es una presión práctica en favor del uso de precios "normales" y no discriminatorios, aunque esto conduce a niveles inferiores de producción o servicio, o a pérdidas mayores. No se puede identificar ni aprovechar el excedente para la expansión rentable de servicios.

Las empresas públicas a veces piensan que su mejor herramienta sería un sistema de contabilidad de costos. Esta conlleva varios inconvenientes:

1. Los costos de montar un sistema de contabilidad de costos son altos y de señalada complejidad técnica.
2. Los elementos y cálculos de costos son distintos, según los tipos de decisiones. No son iguales para el establecimiento de precios, la evaluación de inversiones, el seguimiento de proyectos y los controles administrativos.
3. Los criterios de evaluación de los costos se vuelven obsoletos muy rápidamente, con los cambios de funciones de la empresa.
4. Los contadores y estadísticos tienen criterios distintos y en ambos casos justificados.

Por estas razones, es más sensata la investigación que el sistema de costos, porque permite ajustar la recopilación de datos de acuerdo con los tipos de decisiones y con las deficiencias más importantes en la información.

En conclusión, la recomendación general que parte de los argumentos anteriores es que se haga explícita y sistemáticamente lo que en buena medida ocurre en forma implícita e improvisada:

1. Que se estimen los diferentes tipos de costos para ciertos niveles generales de producción o servicio, con variantes de acuerdo con las variables que inciden en la estructura de precios.
2. Que se identifiquen las deficiencias más importantes de información sobre costos, con el fin de investigarlas.
3. Que se investiguen las posibilidades de identificar y explotar los "excedentes" y, en general, las transferencias posibles entre clientes.

4. A raíz del proceso político, que se establezca la forma de absorber costos fijos y comunes (el límite aceptable de déficit y rentabilidad) y subsidios a los usuarios de los costos comunes y costos variables directos; y que se gestione la repartición entre los clientes de los costos comunes.

A diferencia de la costumbre, o la tendencia general en las empresas públicas, no se trata de justificar los precios en términos exclusivamente económicos o técnicos.

3.3 Los "ingredientes" y su impacto socioeconómico

La oficina de determinación de precios puede compararse con una cocina, donde el cocinero elige los "ingredientes" del guiso de acuerdo con el sabor y el gusto de todos sus sentidos. Pasa el cocinero por una fase de preferencia según una combinación de ingredientes, seguida por otras fases de preferencias.

La determinación de precios sigue un patrón similar, mediante una modificación periódica de las fórmulas de discriminación de precios de acuerdo con el cliente o producto. Muchas de las fórmulas tienen que ver directamente con los costos de explotación, producción o servicio. En todo caso, la discriminación se hace en términos de un precio "normal" (es decir, como desviación sistemática de este precio), el que es general y se establece en relación a un nivel predeterminado de rentabilidad.

Cada "ingrediente" de precio, o tipo de discriminación, tiene implicaciones importantes para las políticas y programas gubernamentales en los sectores afectados. En el caso de energía y transporte, este impacto normalmente es importante en todos los sectores productivos y sociales.

A continuación, se resumen algunos "ingredientes" de precio, con algunos ejemplos del impacto que pueden tener (con énfasis en energía y transporte):

"Ingredientes" o tipos de discriminaciones ¹⁴	Efectos socioeconómicos ¹⁵
1. Precios competitivos para que la empresa pueda competir con otras fuentes de esos productos o productos sustituidos.	Discriminación contra los más necesitados con menos acceso a los productos o productos sustituidos; en el caso de transporte o energía, son las comunidades alejadas y pobres las más perjudicadas. Racionaliza el uso de los servicios competitivos.

“Ingredientes” o tipos
de discriminaciones

Efectos
socioeconómicos

-
- | | |
|---|--|
| <p>2. Precios proteccionistas para permitir al cliente afrontar a sus competidores en mejores condiciones.</p> | <p>Puede conducir a la baja productividad del cliente, a expensas de sus propios clientes. Es una forma de esconder subsidios a los clientes; y extenderlos a un grupo más amplio. Puede permitir el desarrollo de la industria y agricultura nacionales.</p> |
| <p>3. Advalórem de acuerdo con el precio que el cliente está en condiciones de pagar, o el valor de mercado de sus productos (“what the market will bear”).</p> | <p>Permite captar los “excedentes” para poder financiar una extensión de la producción o servicio. Tiende a que los clientes con productos valiosos busquen servicios alternativos (de transporte, energía, etc.), dejando a la empresa pública los clientes con menos “excedentes”.</p> |
| <p>4. Precios compensatorios para ocupar una capacidad ociosa de producción, para reducir o evitar la saturación del uso en determinados momentos o condiciones (ejemplos: los precios de electricidad más altos en momentos de “pico” y más bajos cuando hay poco uso; y los precios de regreso con el camión o el vagón de otro modo vacío en el transporte).</p> | <p>Favorece grandemente a los clientes que pueden aprovechar la capacidad ociosa. Entonces, en transporte, podría perjudicar a los programas de desconcentración de industrias, cuyos productos son de alto valor (debido a los mayores flujos de carga hacia los centros urbanos, y los fletes reducidos para las mercancías que se originan en estos centros), y podría favorecer a los programas de explotación agropecuaria de nuevos territorios. En energía, tiende a beneficiar la utilización recreativa y a perjudicar su utilización industrial.</p> |
| <p>5. Descuentos para el Gobierno y para grupos escogidos por su situación social y económica.</p> | <p>Agiliza el trabajo de programas sociales. Subsidia indirectamente y en forma general a determinados grupos sociales más necesitados. Conduce a abusos de uso del privilegio y hasta excluye a otros clientes potenciales.</p> |

- | | |
|---|--|
| 6. Precios variados por peso (del producto, del vagón o camión, o del producto por vagón o camión) o por volumen (del producto, del uso del servicio, o del empaque). | Favorece grandes lotes, o sea la organización de cooperativas de los clientes. Perjudica a los clientes individuales pequeños. Conlleva mayores actividades de empaque e intermediarios. |
| 7. Precios variados por cantidad de tráfico o venta en una comunidad, zona o ramal. | Favorece las zonas más pobladas o de mayor consumo. Favorece una mayor urbanización y asociación. |
| 8. Precios variados por distancia hacia un punto de distribución o referencia. | Hace que los clientes más alejados viajen para buscar el producto. Puede perjudicar a los más alejados. |
| 9. Precios variados por distancia real regresiva, o por distancia virtual. | Conduce a movimientos menos económicos de los servicios o bienes y transmisiones de más larga distancia. |
| 10. Sobreprecio terminal para asumir los costos adicionales que implica el manejo de mercancías o energía en terminales. | Perjudica a los movimientos o transmisiones de corta distancia y favorece los de larga distancia. |
| 11. Precios variados según los efectos o beneficios secundarios. | Tiende a favorecer los que ya tienen propiedad u otros valores. |

Aparte de los “ingredientes”, otro aspecto crítico de discriminación es la clasificación de productos o clientes. La agrupación de productos o clientes siempre lleva un elemento de arbitrariedad y puede ser o no ser congruente con las políticas de redistribución del Gobierno. La agrupación de las comunidades del Gráfico 4, por ejemplo, podría ayudar a redistribuir los costos de las más pobres a las más ricas.

Muchas de estas discriminaciones dependen del grado de interés de la empresa en:

1. Afirmar y aprovechar una posición de monopolio frente a un grupo determinado de clientes.
2. Ofrecer un servicio de desarrollo de una comunidad de clientes, o de los clientes de los clientes.

Comúnmente, las empresas consideran solamente en forma tangencial los efectos en los otros sectores, a menos que haya una repercusión directa y obvia en la demanda. Los conflictos directos con otras políticas del Gobierno, no se tienen en cuenta, a menos que los interesados reclamen. Sin embargo, hay muchos casos en que la estructura de precios de la empresa pública le resta efectividad a una política o programa gubernamental en un sector afectado.

3.4 El análisis de los precios

La recomendación general de esta presentación sobre los precios, es la de centrar el análisis de precios de la empresa pública en:

1. Las variables que intervienen en la estructura de precios, con énfasis en los "ingredientes" y clasificaciones.
2. La determinación del nivel políticamente aceptable de rentabilidad y los subsidios relacionados con determinados clientes.
3. La importancia de las desviaciones del precio "normal" y sus efectos en los sectores afectados.
4. Los términos del debate público y profesional sobre los precios.
5. La viabilidad técnica, política y administrativa de la decisión de hacer mayores transferencias entre los clientes.
6. Las deficiencias y limitaciones de información en cuanto a los costos desglosados para racionalizar la estructura de precios.

Estos antecedentes son muy útiles para poder adecuar la política y el proceso de precios de la empresa pública.

Conclusiones

1. Una mayor comprensión de la empresa pública requiere hacer no una separación, sino una convergencia entre la racionalidad productiva y la racionalidad política, para identificar el interés público en todo objetivo, decisión o acción de la empresa. Solamente de esta manera es posible derivar indicadores de rendimiento que sean relevantes, viables y justificables del punto de vista ético.
2. En lugar de hacer modelos demasiado abstractos que parten de bases normativas sobre el comportamiento de la empresa, se debe analizar sus modalidades actuales de integrar la racionalidad política y la productiva, y de encarar consiente-

mente o reprimir inconscientemente la consideración del interés público. De esta experiencia real, se podrían desarrollar principios nuevos de estructura y función de las empresas públicas, no con el fin de justificar su actuación actual, sino de asegurar la viabilidad de las recomendaciones a proponer. Esto es el modo por el cual en este artículo hemos tratado el ejemplo de la fijación de precios.

3. En este caso concreto de fijación de precios, existen principios comúnmente enunciados que asignan preeminencia al interés público. Sin embargo, en la práctica, ni el Gobierno Central ni las empresas aceptan estos principios. Además, la estructura y gestión de precios tienen algunas implicaciones inherentes para los intereses públicos (secciones 3.2 y 3.3), que son pocas veces reconocidas en teoría o en la práctica. No hay posibilidades de un "precio justo" o "precio correcto", sino de una selección de "precios políticos". La búsqueda de un precio económico y racionalmente "correcto" sin tener en cuenta estas facetas políticas, simplemente conduce a manejar implícita e inconscientemente el interés público.

NOTAS

- 1 Véase por ejemplo, Fernandes, Praxy y Sicherl, Pavle, *Seeking the Personality of Public Enterprise*, Ljubljana, Yugoslavia, ICPE, 1981.
- 2 Fernandes y Sicherl, "The Identity and Character of Public Enterprises - A Building Blocks Approach", en: *op. cit.*, pp. 50-76; también Valdés, Mauricio, "La Empresa Pública Multinacional: Algunos Elementos para su Estudio", en: este mismo número de la *Revista Centroamericana de Administración Pública*; y su tesis, *Elementos para el Estudio de la Empresa Pública Multinacional: El Caso de la Naviera Multinacional del Caribe*, San José, Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado, abril de 1983.
- 3 Agradezco a Pablo Mandeville, Betty Freire, Ian Thompson y los estudiantes de la tercera promoción del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública, por sus observaciones sobre el borrador de este trabajo acerca de tarifas. Naturalmente, los contenidos son de mi propia responsabilidad.
- 4 Fernandes y Sicherl no utilizan una terminología consistente, y no es siempre claro cuáles de estas perspectivas están tratando. Parecen tener una confusión al respecto. Ellos diferencian los aspectos públicos y empresariales en términos de "objetives", "goals", "aims" y "dimensions", sin explicar las diferencias entre estos términos.
- 5 ICAP está experimentando una metodología de diagnóstico y resolución de problemas administrativos teniendo en cuenta estas presunciones. *Ciencia, Relevancia y Viabilidad en el Análisis Administrativo: Una Metodología Experimentada en Centroamérica*, versión 4 (la versión 5 está en preparación), San José, ICAP, octubre de 1982, dos tomos.
- 6 En este artículo, "producto" se refiere a los servicios, normas o bienes producidos para el mercado en una empresa pública.
- 7 Un indicador es una pauta que se aplica con el fin de discriminar y asignar valores a los objetos de estudio o evaluación. Un índice es la agregación de dos o más indicadores.
- 8 Crowther, Warren, *Los Estudios de Costo-Beneficio como Instrumento de Dependencia o como Ejercicio Pedagógico: La Experiencia de la Empresa Pública Chilena de Ferrocarriles*, San José, ICAP, febrero de 1981; y, "Políticas Tecnológicas y su Impacto en las Empresas Públicas Latinoamericanas", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 2, enero-junio de 1982, pp. 75-122.
- 9 Bravo Ahuja Ruiz, Víctor E., *La Empresa Pública Industrial en México*, México, INAP, 1982.

- 10 Los gobiernos latinoamericanos contribuyen a este problema en cuanto a separar los controles de compras y suministros y los de la selección de tecnología.
- 11 Se recomienda para una exposición más detallada de algunos de estos puntos: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Sistemas de Información Ferroviaria*, E/CN.12/842, Santiago, Chile, agosto de 1969.
- 12 Existen casos excepcionales de empresas públicas con curvas crecientes de costo marginal o evitable. El costo evitable normalmente es un tanto más alto que el costo marginal, en todo caso.
- 13 La importancia de indivisibilidades pueda ser reducida si permitimos la aplicación de tecnologías con más altos grados de ineficiencia. Reprogramación del uso del equipo a veces contribuye a aliviar el problema. En todo caso, es probable que existirían brechas en la curva.
- 14 La literatura está repleta de demostraciones que un ingrediente es inconveniente porque "no cubre sus costos" y otro ingrediente sería preferible. Un estudio de caso demuestra que sobre el largo plazo, los ingredientes que han sido abandonados en un momento llegan a ser adoptados otra vez sin referencia (o tal vez conocimiento) del previo ensayo. Los expertos internacionales no tienen problemas de demostrar que cualquier estructura de precios es deficiente por no ser adecuadamente ajustada a "los costos", y de realizar una investigación rápida de los costos desglosados en la forma correspondiente para apoyar nuevos ingredientes. Véase Crowther, Warren, "The Art of Shadow Boxing: The Politics of Railway Incomes", en: *Technological Change as Political Choice: The Civil Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*, Tesis de doctorado, Berkeley, Universidad de California, 1973, pp. 801-862.
- 15 Es discutible si los grupos favorecidos realmente gozan una ventaja, o si reciben una recompensa, y de otro modo serían perjudicados.