

El papel de las empresas públicas en los mercados donde coexisten con empresas privadas

Jorge Fernández Ruiz

Introducción

EXISTEN EMPRESAS GUBERNAMENTALES que operan en mercados donde también participan empresas privadas. A diferencia de los entornos donde las empresas gubernamentales actúan como monopolios, se trata de situaciones en que los consumidores pueden elegir entre los productos ofrecidos por ellas y aquéllos suministrados por empresas privadas. En este trabajo examinamos varios casos concretos de estos mercados mixtos que ilustran diferentes situaciones en que es posible que una empresa pública contribuya a subsanar problemas presentes en mercados puramente privados.

El primer caso es el del sector bancario portugués a principios de la década de 1990, que corresponde de manera cercana a lo que en ocasiones se ha denominado una “regulación desde dentro” de una industria oligopólica. En efecto, se trata de una variante de la idea de que una forma de regular un oligopolio privado que cobra precios elevados a los consumidores es mediante la acción de una empresa pública que compita con las empresas privadas y se rija por criterios distintos a la maximización de beneficios. La interacción entre la empresa pública y sus contrapartes privadas conduce a una reducción del precio de equilibrio.

El segundo caso es el de las casas de asistencia (*nursing homes*) en Estados Unidos, que auxilian a personas que necesitan ayuda para realizar sus actividades cotidianas y que posiblemente requieren también atención permanente. Aquí también los usuarios potenciales pueden elegir entre diferentes tipos de empresas, y un análisis cuidadoso de la interacción que ocurre entre ellas muestra que las casas de asistencia públicas extienden la provisión de estos servicios a segmentos de la población que no son aten-

didados por las empresas privadas. Esta extensión de la cobertura del servicio beneficia a personas que viven en poblaciones rurales demasiado reducidas para resultar rentables a las empresas privadas, y posiblemente también a las personas cuyo nivel de ingreso o estado de salud origina que su atención tampoco resulte rentable a tales empresas.

El tercer caso es el de las televisoras públicas que compiten con televisoras privadas en diversos países. De manera similar al caso anterior, un mercado puramente privado puede resultar en una selección de programación que no atienda las preferencias de algunos segmentos de población: es posible que se transmitan muchos programas semejantes orientados a satisfacer a una audiencia mayoritaria, en un fenómeno que algunos autores han denominado la selección del “mínimo común denominador”. Una televisora pública puede aumentar la diversidad de la programación y atender a segmentos de la población que de otra manera serían excluidos. Adicionalmente, en algunos países se han encomendado a la televisión pública objetivos que desbordan la concepción de los televidentes como consumidores e incluyen objetivos tales como la contribución a la formación de un sentido de identidad nacional y el fortalecimiento de la democracia.

El resto de este trabajo se organiza en secciones que corresponden a cada uno de los tres casos recién mencionados, seguidas de una sección de consideraciones finales.

Competencia en el sector bancario portugués

El primer caso que examinamos ilustra la idea subyacente en los modelos pioneros de oligopolios mixtos: si bien una forma tradicional de enfrentar los problemas de una industria oligopólica privada es su regulación por parte de una autoridad pública, existe una forma alternativa consistente en la presencia de una empresa gubernamental que, al interactuar con las empresas privadas en el oligopolio, regula con sus acciones la industria “desde dentro”. Un resultado típico de este tipo de modelos es que la actuación de la empresa pública logra reducir el precio de equilibrio en beneficio de los consumidores y conduce —si la distorsión que genera el oligopolio puramente privado es suficientemente grande— a un incremento en el bienestar social.¹

¹ De Fraja y Delbono (1989); y Cremer, Marchand y Thisse (1989) son ejemplos de artículos pioneros de este tipo de modelos. White (2001); y Bárcena-Ruiz (2009) constituyen desarrollos más recientes dentro de esta literatura.

El estudio de Barros y Modesto (1999) del sector bancario portugués en la primera mitad de la década de 1990 constituye un análisis bien documentado que ilustra este tipo de “regulación desde dentro” en un caso concreto. Se trata de un ejemplo de un mercado mixto donde un banco público —Caixa Geral de Depósitos— es el más importante, con una participación de 24% en el mercado de depósitos y de 25% en el mercado de préstamos, y enfrenta la competencia de bancos privados, reintroducidos en el sector en 1986, después de un periodo de control público que había comenzado cuando la revolución de 1974 condujo a la nacionalización de todos los bancos portugueses. En una primera etapa, la reintroducción del sector privado condujo a una competencia bancaria circunscrita a variables relacionadas con los servicios ofrecidos, porque las tasas de interés continuaron bajo regulación gubernamental. Sin embargo, a partir de 1990 las tasas de interés también se liberalizaron y entonces se presentó una competencia en esta variable. Barros y Modesto (1999) analizan el periodo 1991-1995, cuando ya estaba vigente la competencia en tasas de interés, y consideran una muestra de 17 bancos —entre los que se encuentra Caixa Geral de Depósitos— que representan 93% del mercado de préstamos y 95% del mercado de depósitos. Para dar fundamento teórico a su investigación, los autores construyen un modelo en que un banco público compite con bancos privados. Éstos están interesados en maximizar sus beneficios. En cambio, al banco público se le encomienda tomar en cuenta no solamente sus beneficios, sino también los ingresos que obtienen por concepto de depósitos y préstamos. Más específicamente, la preocupación del gobierno por el bienestar social lo lleva a instruir al banco público a efectuar más préstamos y captar más depósitos de lo que supondría la simple maximización de beneficios. Por consiguiente, el banco público debe otorgar sus préstamos a una tasa menor, y pagar a sus depositantes a una tasa superior, que lo indicado por tal maximización.

Al analizar los datos del sector bancario portugués de la primera mitad de los noventa, Barros y Modesto (1999) estiman ecuaciones separadas para las tasas de interés que pagan los bancos a los depositantes y aquellas que cobran a sus prestatarios. En ambos casos toman en cuenta no sólo el carácter público o privado del banco, sino también las demás variables que investigaciones previas han mostrado ser relevantes en la determinación de las tasas de interés. Entre estas variables destacan la cuota de mercado previa, que mide la importancia del banco y la fidelidad de sus clientes, los gastos en publicidad y en otras operaciones para atraer clientes, los gastos en equipo para hacer más eficiente la operación del banco, y un índice de “competencia espacial” basado en el número de sucursales en los distintos mercados locales. Finalmente, del modelo teórico se desprende que la tasa de

interés que fije un banco depende también (positivamente) de las tasas que fijen sus competidores.

Examinemos de manera separada los resultados empíricos obtenidos para el mercado de préstamos otorgados por los bancos de aquellos relativos a los depósitos que captan de sus clientes.

En cuanto a las tasas de interés que cobran los bancos en los préstamos que otorgan, el resultado más importante es que sí dependen del carácter público o privado del banco en cuestión. El banco público cobra una tasa de interés menor a la que cobraría si fuera privado y se mantuvieran constantes los valores de las demás variables —como cuota de mercado, publicidad, etc.— que pueden afectar la determinación de las tasas. Puesto que los resultados empíricos también confirman el hecho de que la tasa de interés que cobra cada banco es menor cuanto menores sean las tasas cobradas por los bancos rivales, se deduce que la decisión del banco público de fijar una tasa de interés menor se traduce también en una reducción de las tasas cobradas por los bancos privados. El gobierno realiza de esta forma una especie de regulación desde dentro del mercado de préstamos, mediante la actuación del banco público, reduciendo las tasas cobradas por los distintos bancos en los préstamos otorgados.

En lo que concierne a las demás variables potencialmente explicativas de estas tasas de interés, se encuentra que los bancos con una mayor cuota de mercado efectivamente están en posibilidad de cobrar una mayor tasa de interés. En contraste, los gastos en equipo para modernizar los servicios del banco no tienen el efecto esperado, pues se traducen en una menor tasa de interés, resultado que los autores explican mencionando la posibilidad de que la mayor eficiencia obtenida por el banco sea aprovechada al cobrar menores tasas para tratar de atraer más clientes. Por otra parte, ni la variable que recoge los gastos en publicidad ni el índice de competencia espacial tienen efectos significativos.

Respecto a las tasas de interés que pagan los bancos a sus depositantes, y en contraste con el caso de los préstamos que otorgan, el banco público no se comporta de una manera distinta a sus contrapartes privados. Barros y Modesto (1999) conjeturan que quizás esto se deba a que en 1991-1992 la competencia se incrementó sustancialmente en el mercado de depósitos, pero no lo hizo en el caso de los préstamos bancarios. Esto significaría que mientras en este último mercado era conveniente efectuar una “regulación desde dentro” mediante la acción del banco público, en el caso del mercado de depósitos dicha regulación no era necesaria. Es interesante observar que también en el mercado de depósitos se encuentra que la tasa que paga un banco concreto a sus depositantes se incrementa al aumentar las tasas cobradas por sus

competidores. Respecto a las otras variables potencialmente relevantes en la determinación de estas tasas, la que trata de capturar la inversión en equipo “modernizador” esta vez sí tiene el signo esperado, pues permite pagar una tasa menor a los depositantes. Sin embargo, ni la cuota de mercado previa, ni el índice de competencia espacial tienen un efecto significativo, y los gastos en publicidad no muestran el signo esperado, fenómeno que —argumentan Barros y Modesto (1999)— probablemente se debe a problemas con los datos (que en lugar de medir gastos en publicidad estarían reflejando ineficiencia bancaria).

En suma, en el Portugal de la primera mitad de la década de 1990, el banco público sí tuvo un comportamiento que incidió en una reducción de las tasas de interés que los bancos cobraban al otorgar préstamos, logrando un efecto regulador del mercado. En cambio, tal tipo de regulación no se presentó en las tasas que los bancos pagaban a sus depositantes. En el caso de estas tasas, el banco público se comportó de manera similar a sus contrapartes privados.

Las casas de asistencia en Estados Unidos

Otro mercado mixto es el de las casas de asistencia (*nursing homes*) en Estados Unidos. Estas casas son instituciones que alojan y atienden a personas que necesitan ayuda para realizar sus actividades cotidianas, como vestirse, comer, bañarse o caminar, y posiblemente atención permanente, sin ser necesario que estén hospitalizadas. Se trata con frecuencia de personas de la tercera edad, aunque también acuden personas más jóvenes que requieren este tipo de atención.

Ballou (2005) estudia el caso del estado de Wisconsin en el periodo 1984-1995, que registra competencia de tres tipos de casas de asistencia, de acuerdo con su régimen de propiedad: privadas, gubernamentales e instituciones no lucrativas (tanto religiosas como laicas). Esta coexistencia de regímenes de propiedad se presenta en la mayoría de los condados en que se divide el estado a lo largo de los doce años considerados: en 70% de los casos (condados-año) al menos dos de los tipos de propiedad coexisten, y en 37% de ellos los tres tipos están presentes. Entonces, típicamente, un residente del estado puede elegir entre al menos dos tipos de propiedad incluso en el caso de que restrinja su elección a las casas dentro del condado donde vive inicialmente.

Partiendo de una lista de todas las casas de asistencia en el estado de Wisconsin, y una vez eliminados los registros de las que presentan problemas de in-

formación o están afiliadas a algún hospital —por considerar que la preferencia por ellas refleja al menos en parte una preferencia por el hospital asociado—, el autor obtiene una muestra de aproximadamente 300 casas de asistencia por año durante doce años. El 52% de las observaciones son casas de asistencia privadas, 17% gubernamentales y 21% instituciones no lucrativas.

Además, para confirmar que los resultados de su estudio siguen siendo válidos cuando los usuarios potenciales de las casas de asistencia solamente consideran como opciones viables las que están ubicadas en el condado donde residen, el autor realiza su análisis no sólo para el estado en su conjunto, sino también para una submuestra que incluye solamente condados que constituyen mercados mixtos bajo esta óptica más restringida.

En el contexto anterior, el autor se pregunta si los datos de las casas de asistencia arrojan evidencia de que los usuarios tengan preferencia por algún tipo de propiedad. Más precisamente, el ejercicio que realiza es una estimación de la cuota de mercado que obtendrían los diferentes tipos de casas de asistencia si fueran iguales en las demás características de las que hay registro y que pueden influir en la decisión de los usuarios —como precio, número de camas, número de enfermeras y ayudantes por cama, y número de infracciones detectadas— y difirieran sólo en el régimen de propiedad. Es decir, se trata de ver si el tipo de propiedad de una casa de asistencia influye en la demanda por sus servicios, manteniendo constantes el precio cobrado y las variables que influyen en la calidad de los servicios.

Antes de explicar los resultados del estudio es preciso mencionar algunas características relevantes de la forma de acceso a estas casas de asistencia. Una persona interesada en usar los servicios de una de estas instituciones debe presentar una solicitud, realizar un examen médico y proporcionar información para que se evalúe su situación financiera y capacidad de pago. Con esta información, la casa de asistencia puede aceptar o rechazar su solicitud y, según menciona Ballou (2005), una causa de rechazo comúnmente aducida es que el nivel de atención requerido por el usuario es excesivo para las capacidades de la institución.

Es conveniente mencionar también que hay fundamentalmente dos fuentes de pago de estos servicios: fondos provistos por los usuarios mismos y fondos gubernamentales a través del Programa *Medicaid*, que apoya a personas de escasos recursos que cumplen con ciertos requisitos adicionales. Es posible también que una persona ingrese inicialmente con sus propios fondos y más adelante (posiblemente por el deterioro en su situación financiera) sea transferida a *Medicaid*. De hecho, Ballou (2005) cita estudios según los cuales esto ocurre con cerca de 10% de los individuos que son admitidos inicialmente con sus propios fondos. La siguiente distinción es importante: el

gobierno determina los precios que paga por los usuarios bajo *Medicaid*, mientras que la casa de asistencia elige los precios cobrados a los usuarios que pagan con fondos propios. Los datos muestrales indican que el precio promedio cobrado a los usuarios que pagan con sus propios fondos es más de 25% superior al reembolso que obtienen las casas de asistencia de *Medicaid* por los otros usuarios. Esto resulta en que los beneficios que obtenga una casa de asistencia serán mayores si admite primero a los residentes con fondos propios y les cobra un precio mayor al fijado por *Medicaid* y sólo posteriormente admite a los usuarios bajo *Medicaid*, por lo que éstos probablemente no puedan elegir la casa de asistencia que prefieran. Debido a esta razón, el autor restringe su análisis a los usuarios con fondos propios.

Ballou (2005) encuentra que, de acuerdo con las cuotas de mercado observadas, los usuarios de las casas de asistencia prefieren las instituciones no lucrativas a las empresas privadas y, según los resultados de la mayoría de sus estimaciones, prefieren éstas a las instituciones gubernamentales. Estas preferencias se detectan una vez controlando el efecto del precio cobrado, así como otras características relevantes de las diferentes casas de asistencia de las que se tiene registro, como el tamaño de la institución (número de camas), localización, número de enfermeras y ayudantes por cama e infracciones federales cometidas. Se encuentran los signos esperados para estas variables explicativas, si bien los coeficientes no siempre son estadísticamente significativos: las casas de asistencia aumentan su cuota de mercado si cobran precios menores y cometen menos infracciones, o si tienen más camas y más ayudantes y enfermeras por cama.

Existen al menos dos explicaciones plausibles de la preferencia por las instituciones no lucrativas sobre las empresas privadas. Una de ellas se refiere al papel que este tipo de propiedad puede jugar como señal del tipo de producto que una empresa ofrece cuando existen características del producto difíciles de verificar y contratar. En estas situaciones, una empresa interesada exclusivamente en maximizar sus beneficios tiene fuertes incentivos a proveer un servicio de calidad inferior al prometido para reducir sus costos. Tradicionalmente se argumenta que en tales circunstancias el interés de la empresa por mantener su reputación puede mitigar este problema; pero en situaciones como la que aquí nos ocupa, en que se trata de un producto no estandarizado y que no se compra repetidamente, la preocupación por mantener la reputación puede resultar insuficiente. Una institución que no tenga como objetivo central la maximización de beneficios resulta entonces atractiva a los ojos de los usuarios.

Una segunda explicación es que los servicios proporcionados por las instituciones no lucrativas difieren de los ofrecidos por las empresas privadas en

características que son importantes para los usuarios pero que no están registradas en los datos. Ballou (2005) menciona que las dos explicaciones son consistentes con la preferencia observada por las instituciones no lucrativas sobre las empresas privadas y que los datos no nos permiten favorecer a una sobre la otra. Enfatiza además otro hallazgo: los usuarios prefieren las instituciones no lucrativas sobre las privadas, sin importar si las primeras son religiosas o laicas.

En el caso de la preferencia de las instituciones privadas sobre las gubernamentales, observada en la mayoría de las estimaciones —aunque no en todas—, el autor menciona que es posible que los consumidores también valoren positivamente el hecho de que las instituciones gubernamentales no tengan como objetivo central la maximización de beneficios, pero que esta valoración positiva sea insuficiente para contrarrestar otras desventajas. El autor menciona que una explicación posible del origen de estas desventajas consiste en que las otras instituciones rechacen a los usuarios con recursos insuficientes, que estarían entonces acudiendo a las casas de asistencia gubernamentales, transformadas así en una red de seguridad para los usuarios con fondos provenientes de *Medicaid* que no son aceptados en otros lugares. En esta situación, las casas de asistencia gubernamentales estarían cumpliendo esta misión a costa de reducir la calidad en variables que no están registradas en los datos pero que los usuarios perciben y valoran. Entonces, los usuarios que tienen fondos propios tratan de evitar las casas de asistencia gubernamentales y optan por aquellas que ofrecen mejor servicio en estas variables. De acuerdo con esta línea de razonamiento, las casas de asistencia gubernamentales estarían cumpliendo un papel importante que contribuiría a incrementar el bienestar social al atender a usuarios que no resultan rentables para otro tipo de instituciones.

En otro artículo de este mismo autor se analiza otra dimensión de la diferencia entre los distintos tipos de instituciones, que muestra resultados consistentes con lo anterior: Ballou (2008) estudia la disponibilidad que tienen para proveer servicios en las zonas rurales. En lugar de analizar las características del servicio ofrecido, se estudia su existencia misma: se trata de dilucidar si los criterios para establecer una casa de asistencia dependen de si ésta es propiedad gubernamental, privada o una institución no lucrativa (en esta ocasión sin distinguir si es de carácter religioso o laico). Más precisamente, el autor se pregunta si las instituciones no lucrativas y las instituciones gubernamentales proveen servicios en poblaciones donde las casas de asistencia privadas no están dispuestas a establecerse.

El estudio se realiza en mercados rurales de todo Estados Unidos —no sólo en Wisconsin— que pueden ser delimitados con claridad (condados con

menos de 15 000 habitantes, donde el asiento del condado está claramente separado de otras poblaciones —excepto que sean muy pequeñas—. Además, la parte central del trabajo se concentra en mercados donde, o bien existe solamente una casa de asistencia (sin importar su régimen de propiedad), o bien no existe ninguna. En este contexto, Ballou (2008) analiza si las poblaciones —donde la única casa de asistencia que existe es una institución sin fines de lucro o gubernamental— son rentables para las instituciones privadas. Es decir, se pregunta si las instituciones privadas estarían interesadas en atender a esas poblaciones suponiendo que fueran abandonadas por las instituciones sin fines de lucro o gubernamentales.

Para responder a la pregunta anterior, el autor procede en dos etapas. En la primera estima los determinantes de apertura de una institución privada, haciendo uso solamente de los mercados en donde, o bien no existe ninguna casa de asistencia, o bien existe solamente una y es privada. Encuentra que las dos variables más importantes para explicar el establecimiento de una casa de asistencia privada, es decir, la rentabilidad del mercado, son el tamaño de la población y el porcentaje de personas en edad avanzada en esta población. En una segunda etapa, usando las estimaciones de rentabilidad de un mercado obtenidas en la primera etapa, examina qué tan rentables son, desde la perspectiva de una empresa privada, los mercados donde la única casa de asistencia es o bien una institución sin fines de lucro o bien una institución gubernamental.

Se encuentra que los mercados ocupados por instituciones sin fines de lucro tienen una rentabilidad similar a la de aquéllos ocupados por empresas privadas, lo que sugiere que si las instituciones no lucrativas abandonaran estos mercados, las instituciones privadas estarían dispuestas a atenderlos.

En contraste, las instituciones gubernamentales ocupan mercados con una rentabilidad significativamente menor que la de las instituciones privadas. Si estos mercados fueran abandonados por las casas de asistencia gubernamentales, no serían atendidos por instituciones privadas. El autor hace notar que una variable importante para explicar este resultado es que los mercados atendidos por casas de asistencia gubernamentales tienen en promedio poblaciones 30% menores que las de otros mercados. Entonces, las instituciones gubernamentales incrementan el acceso a los servicios de asistencia al establecerse en poblaciones donde las instituciones privadas no están interesadas y, de esta manera, incrementan el bienestar social.

Como complemento a lo anterior, Ballou (2009) estudia también los mercados donde existen dos casas de asistencia y al menos una de ellas es una institución gubernamental o no lucrativa, y se pregunta si, ante la salida de una casa de asistencia gubernamental o no lucrativa, una institución privada

estaría dispuesta a establecerse en este mercado, reemplazando así a la empresa saliente. Por ejemplo, si en un mercado con una casa de asistencia privada y otra gubernamental la institución gubernamental abandonara el mercado, ¿una segunda institución privada encontraría rentable reemplazarla? Para responder esta pregunta, el autor nuevamente procede en dos etapas, que ilustramos con esta situación concreta. En la primera etapa se estiman los determinantes de la rentabilidad de una segunda empresa privada en un duopolio con dos empresas privadas, haciendo uso de dos tipos de mercados: los monopolios con una casa de asistencia privada y los duopolios con dos casas de asistencia privadas. En la segunda etapa, las estimaciones de la primera etapa se usan para establecer qué tan rentable es, desde el punto de vista de una empresa privada, el lugar que ocupa la empresa gubernamental en el mercado que comparte con otra empresa privada. Esta segunda etapa nos permite establecer entonces si una empresa privada estaría interesada en reemplazar a la empresa gubernamental si ésta abandonara su lugar en el duopolio.

Los resultados de estas estimaciones adicionales son similares a los obtenidos para las situaciones monopólicas. La rentabilidad de ser una segunda empresa en un duopolio es similar para las instituciones sin fines de lucro y las privadas. En cambio, la rentabilidad del lugar que ocupa una segunda empresa cuando se trata de una institución gubernamental es significativamente menor que cuando se trata de una empresa privada. Esto significa que en el ejemplo de un duopolio compuesto por una empresa privada y otra gubernamental, si ésta abandonara el mercado ninguna empresa privada encontraría rentable reemplazarla. Es decir, nuevamente se encuentra que las casas de asistencia gubernamentales ocupan lugares, esta vez como una segunda empresa, en que las empresas privadas no están interesadas.

Las televisoras públicas

Otro mercado donde coexisten empresas de propiedad pública y privada en muchos países es el de la televisión abierta. Se trata de un mercado donde hay dos tipos de agentes: los televidentes, que disfrutan de la programación emitida, que puede incluir comerciales, y los anunciantes, que pagan para que se emitan dichos comerciales. Los ingresos que obtienen las televisoras de propiedad pública en estos mercados pueden provenir de distintas fuentes: pagos de los televidentes bajo distintas modalidades, fondos del presupuesto gubernamental y pagos de los anunciantes. La importancia que tiene cada una de estas fuentes varía de país a país y, de hecho, no todos los países hacen uso de las tres fuentes. En Europa, por ejemplo, donde tradicionalmente la

televisión pública ha tenido una presencia importante, se observa esta variabilidad de modelos de financiamiento, donde destaca el caso de la *British Broadcasting Corporation* (BBC) en el Reino Unido, que no obtiene fondos por emisión de publicidad comercial, sino que es financiada con recursos provenientes del pago de una licencia que deben efectuar los propietarios de receptores de televisión.

Es posible que la televisión pública compita con la televisión privada tanto por los televidentes como por los anunciantes, pero aun en el caso en que la televisión pública no emita publicidad comercial, tendrá un efecto sobre la contratación de anuncios en las cadenas privadas en la medida en que afecte la audiencia de estas cadenas y esto sea tomado en cuenta por los anunciantes.

El modelo de televisión abierta en que los televidentes reciben de forma gratuita la señal emitida por televisoras comerciales que incorporan en su programación publicidad que venden a los anunciantes ha sido tradicionalmente criticado por dos ineficiencias (Brown y Cave, 1992). La primera es que conduce a una selección de programación basada en lo que Rothenberg (1962) llamó el “mínimo común denominador”, en que no se proporcionan programas que sólo atraigan a pequeñas audiencias, aunque éstas los tengan en gran estima. Esto ocurre porque los ingresos que recibe la televisora de los anunciantes dependen fundamentalmente del tamaño de la audiencia, no de cuánto aprecie esta audiencia la programación. El segundo problema, relacionado con el anterior, es el de la transmisión excesiva de programas similares con las características anteriores. Estos rasgos conducen entonces a la emisión de programas semejantes orientados a satisfacer a una misma audiencia mayoritaria, mientras que audiencias más reducidas son ignoradas (Brown y Cave, 1992).

Una posible solución al problema anterior es el establecimiento de una televisión pública, que no se rija por el principio de maximización de beneficios, sino que provea programas que incentiven la diversidad de la programación y satisfaga la demanda de las audiencias más reducidas. De manera relacionada, algunos autores han apelado a la idea de “bienes meritorios” (Levin, 1980), que en el contexto de la programación televisiva se refiere a programas que no obstante su valía, no son emitidos bajo criterios puramente comerciales. Levin (1980) señala que conviene promoverlos no sólo porque son demandados por una audiencia que es ignorada por no ser suficientemente grande, sino además porque es posible que su emisión resulte en un mayor conocimiento y apreciación del público que incluso la haga más atractiva desde el punto de vista comercial. Este último argumento es similar al que en otros contextos se ha utilizado para fomentar y proteger una “industria naciente”.

Alcock y Docwra (2005) utilizan un modelo de simulación para analizar el caso australiano. Se trata de un modelo en que, partiendo de la existencia de un pequeño número de televisoras privadas, se examinan las consecuencias de introducir una televisora pública regida por criterios distintos a la maximización de beneficios. Las televisoras privadas seleccionan su programación tratando de aumentar su audiencia, pues de esta manera incrementan también sus beneficios. En contraste, la televisora pública emite programación que se determina exógenamente (por ejemplo, de acuerdo con sus estatutos) y resulta en interés de un sector de los televidentes; no es seleccionada tratando de maximizar la audiencia. Se realizan simulaciones que comparan los resultados de las interacciones de los diferentes participantes cuando sólo hay televisoras privadas y cuando se agrega la participación pública. Se encuentra que la presencia de una televisora pública aumenta la variedad de programas disponibles para los televidentes, lo que los beneficia: si la televisora pública fuera privada, se reducirían la diversidad de programas y las posibilidades de selección de los televidentes. El modelo muestra que este efecto benéfico, sin embargo, se reduce a medida que se incrementa el número de televisoras privadas. En otras palabras, los efectos benéficos de una televisora pública son menores cuanto mayor sea la competencia en el mercado.

Alcock y Docwra (2005) argumentan que su modelo es útil para examinar el caso australiano, en donde existen tres cadenas comerciales de televisión abierta y es ampliamente considerado como un mercado oligopólico. En este mercado existen también dos televisoras públicas: la *Australian Broadcasting Corporation* (ABC), en la que los autores centran su atención, y la *Special Broadcasting Service* (SBS), de menores dimensiones.

Las características de la ABC corresponden cercanamente con lo especificado en el modelo de Alcock y Docwra (2005), pues en sus estatutos se especifica que debe emitir ciertos tipos de programas. Es decir, la selección de la programación no obedece a criterios comerciales, sino que está orientada a proveer una oferta que aumente la diversidad de programas de que disponen los televidentes. Más concretamente, en los estatutos de la ABC se establece que debe proveer ciertos tipos específicos de programas, mencionándose los de carácter educativo y los que fomentan un sentido de identidad nacional y que informan y divierten. Withers (1985) presenta evidencia de que, al menos en el periodo 1962-1982, se registró una programación de la ABC que difirió de la emitida por las cadenas privadas australianas en una dirección que concuerda con las indicaciones anteriores. Así, mientras que los programas educativos representan (datos para 1982) 0.10% de la programación de las cadenas comerciales, constituyen 13.2% de la programación en ABC. En el caso de los programas de naturaleza informativa o de temas de actuali-

dad, estos porcentajes suman 6.60% para las cadenas comerciales y 12.30% para ABC, y los del ámbito artístico son 0.00% en el primer caso y 2.70% en el segundo. Mientras que en ABC el rubro con un porcentaje mayor son los programas infantiles, con 19.3% de la programación (que alcanza 7.8% en las cadenas privadas), las comedias ocupan este lugar en las cadenas comerciales, con 23.10% (mientras que en ABC representan 8.5%). En suma, como afirma Withers (1985), ABC efectivamente ofrece una programación muy diferente a la televisión comercial, concentrándose más en programas educativos, informativos o dirigidos al público infantil.

Adicionalmente, Withers (1985) realiza un análisis econométrico que arroja dos resultados relevantes para nuestro análisis. Primero, la audiencia de ABC aumenta si transmite programas diferentes a los de las cadenas comerciales, es decir, incluso si estuviera interesada en incrementar su audiencia, ABC no lo lograría emitiendo programas similares a los de las cadenas comerciales. Segundo, la existencia de un mayor número de estaciones comerciales no incrementa la diversidad de programación de estas estaciones *vis a vis* ABC. En contraste, un mayor presupuesto para ABC sí se traduce en una mayor diversidad.

De acuerdo con los resultados anteriores, la cadena ABC sí contribuye exitosamente a escapar del fenómeno del “mínimo común denominador” a que puede conducir una situación oligopólica en el mercado de la televisión abierta y ofrecer una mayor variedad y opciones de elección al público televidente.

Tsourvakas (2004) encuentra resultados que contrastan con el caso anterior al examinar el comportamiento de la televisión pública griega ante el surgimiento, en 1990, de las cadenas privadas de televisión. Muestra que la aparición de tales cadenas ocasionó que la televisión pública modificara su programación haciéndola más similar a las de las cadenas privadas. Incrementó la importancia de los programas de entretenimiento y redujo la de los educativos y culturales, en un contexto donde la competencia de las cadenas privadas la hacía perder audiencia. Tsourvakas (2004) critica este cambio y se pronuncia porque la televisión pública griega establezca una estrategia de programación que la diferencie de las cadenas privadas y ponga atención en programas de otros tipos: informativos, culturales y científicos.

La selección de la programación: el ejemplo de los eventos deportivos

La determinación del tipo de programas que debe emitir una televisora pública no es tan clara como pudiera parecer. Pueden existir visiones con diferencias

importantes, que ilustramos con el caso de la emisión de actividades deportivas de dos televisoras públicas, la BBC del Reino Unido y la ABC de Australia, muy ilustrativo porque la segunda fue creada pocos años después de la primera bajo un esquema muy similar, y ambas son financiadas totalmente con recursos fiscales, de manera que no emiten comerciales. A pesar de estas similitudes, han optado por seguir caminos diferentes en la transmisión de eventos deportivos costosos, fenómeno que conduce a una discusión que permite profundizar en la naturaleza de una televisora pública.

Durante mucho tiempo, la televisora ABC transmitió muchos eventos deportivos de gran popularidad en Australia, como el cricket, el rugby y los Juegos Olímpicos. Sin embargo, en la década de 1970 las televisoras comerciales comenzaron a interesarse en la transmisión de estos eventos, y ABC decidió no competir con ellas en este terreno. Esto resultó en que los eventos deportivos de más audiencia y con derechos de transmisión más caros no sean transmitidos por ABC sino por cadenas privadas comerciales. Tal es el caso de los Juegos Olímpicos, el rugby y el cricket. ABC no abandonó totalmente la transmisión de actividades deportivas, pero se limitó a ligas regionales o deportes con menos audiencia. Un fenómeno similar ocurrió con la otra cadena pública australiana, SBS (que emite en idiomas distintos al inglés que también se hablan en Australia): transmite programas deportivos, pero no los más populares.

El abandono de la transmisión de los eventos deportivos más caros por parte de la televisión pública australiana está acompañado, sin embargo, de una regulación gubernamental que consiste en la elaboración de una lista de eventos deportivos (*anti-siphoning list*) cuyo acceso está asegurado para la población por la prohibición de que sean acaparados por la televisión de paga.

En contraste con el caso australiano tenemos el de la BBC en el Reino Unido. Esta cadena, al igual que el resto de las televisoras públicas europeas, sufrió la elevación de los precios de los derechos de transmisión de eventos deportivos populares ocurrida a finales de la década de 1980 y principios de 1990, cuando las televisoras privadas que entraron al mercado unos años antes, debido a la desregulación del sector, empezaron a competir por la transmisión de estos eventos. A raíz del incremento en los precios, las cadenas públicas europeas redujeron su emisión de eventos deportivos. Y la BBC no se sustrajo a este fenómeno: por ejemplo, dejó de transmitir en vivo los partidos de fútbol de la liga más importante (*Premier League*) desde 1988. Sin embargo, a diferencia de otras cadenas públicas europeas —como la televisión pública danesa DR— y la australiana ABC, continuó transmitiendo algunos eventos deportivos populares y costosos, como los Juegos Olímpicos, sobre los que ha adquirido ya los derechos de transmisión para los del año 2012.

Solberg (2007) sostiene que la política adoptada por la ABC australiana, en cuanto a transmisión de eventos deportivos, es más conveniente que la seguida por la BBC inglesa para una televisora pública financiada con recursos fiscales. Argumenta que si una televisora pública deja de transmitir eventos deportivos populares, será reemplazada por cadenas privadas, que se harán cargo de estas emisiones precisamente porque se trata de programas con una audiencia elevada. Este fenómeno se ha observado en Australia y en otros países, donde las televisoras públicas han suspendido la transmisión de estos eventos. Por lo tanto su emisión está asegurada, y una regulación apropiada —haciendo uso de listas de eventos deportivos— puede garantizar que esta emisión pueda ser disfrutada por toda la población, en lugar de estar restringida a un grupo más reducido a través de la televisión de paga.

Además, argumenta que los eventos deportivos son unos productos homogéneos, en el sentido de que el producto es el mismo si se transmite en una televisora que en otra, con la única diferencia de la existencia de publicidad que, admite, es una desventaja que tiene para el televidente la emisión a través de una cadena comercial. Sin embargo, aduce que esta desventaja está presente en la transmisión de todo tipo de programas en las cadenas comerciales, y aboga porque no se trate de manera distinta a la audiencia deportiva que a la de otros tipos de programas. Concede también que un efecto positivo de transmitir estos eventos en una televisora pública es que puede aumentar la audiencia para otros programas de esta televisora que sean positivos para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, considera que estos efectos positivos son menores que los costos de los derechos de transmisión. El pago de estos derechos, por otra parte, dada la restricción presupuestal de la cadena pública, se traduce necesariamente en una reducción de los recursos disponibles para la emisión de otros programas —que pueden ser culturales o educativos— más acordes con la misión de una televisora pública que, además, no serán transmitidos por empresas comerciales.

En contra de la visión anterior, existe otra que apoya la transmisión de este tipo de eventos, que ha prevalecido en el caso de la BBC. Se menciona (en documentos de la BBC citados por Solberg, 2007) que estos eventos pueden unir en una actividad común a grandes segmentos de la población. Se citan los casos de los Juegos Olímpicos de Sydney y Atenas como ejemplos de éxito en lograr la unión del país, y se usan estos éxitos como argumento para la adquisición de los derechos de transmisión de Juegos Olímpicos posteriores, como los de 2012. Implícitamente se asume que la BBC debe estar presente en estas circunstancias, idea que se hace explícita cuando se argumenta que la BBC debe permanecer en el centro del “debate nacional”

en el ámbito deportivo, noción asociada a la de construir “Valor Público” en una época de fragmentación de la audiencia.

Diferencias en otras variables: los precios de los anuncios en la televisión española

Otros investigadores también han encontrado diferencias en el comportamiento entre las televisiones públicas y privadas, en aspectos diferentes a la selección de programación. Uno de ellos es el precio de la publicidad, en el caso en que la televisión pública recurra a ella como fuente de financiamiento. Bel y Doménech (2009) estudian el caso del mercado español entre 2002 y 2006, donde compiten televisoras privadas y públicas y éstas tienen dos fuentes de ingresos: fondos presupuestales gubernamentales y venta de publicidad. Dentro de las televisoras públicas se puede distinguir entre las que tienen cobertura nacional y aquellas que tienen cobertura regional. Una peculiaridad de algunas televisoras públicas regionales es que transmiten en lenguas co-oficiales distintas al español, lo que, mencionan los autores, les proporciona una ventaja para atraer a los televidentes que prefieren el uso de tales lenguas.

Bel y Doménech (2009) estudian los determinantes de los precios de los comerciales en la televisión abierta en el mercado español, concentrándose en la cuestión de si las cadenas públicas tienen un comportamiento diferente al de las privadas. Para responder esta pregunta realizan ejercicios econométricos que tratan de explicar el precio de la publicidad (por minuto) mediante una serie de variables explicativas entre las que figura si se trata de una televisora pública o privada; y que incluye además el tamaño de la audiencia, la cantidad de publicidad que emite la televisora, algunas características de la audiencia y si la televisora misma se encarga de la venta de la publicidad o contrata a una empresa para que lo haga. Debido a que estas características pueden incidir en los precios de los comerciales, es necesario tomarlas en cuenta para determinar la influencia del carácter público de una televisora sobre tales precios. En particular, es de esperar que se cobre un precio mayor si se tiene una mayor audiencia, o si ésta tiene un mayor nivel de ingreso. Asimismo, se espera un precio por minuto de publicidad más alto si la televisora emite menos publicidad: una cadena que emite más publicidad hace más probable que los televidentes cambien de canal.

Bel y Doménech (2009) encuentran que, manteniendo constantes las demás variables explicativas, las televisoras públicas cobran un precio menor por minuto de publicidad que las televisoras privadas. Entonces, en el mercado

español de la televisión abierta sí se observa un comportamiento diferenciado entre las empresas públicas y las privadas en el periodo 2002-2006, donde las primeras cobran precios menores que las segundas por la publicidad emitida, controlando el efecto de las demás variables relevantes. En cuanto a estas variables, Bel y Doménech (2009) encuentran que, efectivamente, una mayor audiencia (ya sea medida como porcentaje de audiencia total o como número de televidentes) aumenta el precio cobrado. Asimismo, y tal como se esperaba, en las regiones con un PIB *per capita* mayor, o con un porcentaje mayor de población en edades entre 14 y 29 años, se cobra un precio mayor. En cambio, la variable género no tiene un efecto significativo. Por otra parte, la cantidad de publicidad emitida sí es relevante: las televisoras que emiten más anuncios pueden cobrar un precio menor por minuto de publicidad. Finalmente, no es significativa la variable que mide si la televisora vende directamente la publicidad o contrata a una empresa externa para que lo haga.

Consideraciones finales

En este artículo hemos examinado varios episodios concretos en que empresas gubernamentales compiten con empresas privadas, dando lugar a lo que en la literatura especializada se conoce como mercados mixtos. En los episodios seleccionados se aprecia cómo en ciertas circunstancias específicas los mercados puramente privados presentan problemas que la acción de una empresa pública puede contribuir a remediar.

Así, se ha mostrado que una forma en que esto ocurre es cuando una empresa pública ayuda a subsanar el problema tradicional de un oligopolio privado que fija precios elevados que perjudican a los consumidores. Otra situación de interés ocurre cuando los mercados privados excluyen a ciertos segmentos de la población cuya atención no les resulta atractiva. A este respecto se han presentado experiencias de mercados mixtos donde los consumidores pueden elegir entre diferentes tipos de empresas, y la interacción que ocurre entre éstas conduce a que las empresas públicas atiendan segmentos que no son rentables para las privadas. Análogamente, se han mostrado ejemplos de mercados privados que ofrecen una variedad de productos muy limitada, excluyendo a los que más interesan a algunos grupos de consumidores, en donde la acción de una empresa pública incrementa las opciones disponibles y considera a los consumidores que de otra manera serían ignorados.

Es conveniente mencionar que con los anteriores ejemplos no se quiere decir que los mercados mixtos sean superiores a los mercados puramente privados. La teoría económica convencional nos indica que los mercados priva-

dos poseen propiedades deseables bajo ciertas circunstancias —que se pueden establecer de manera muy precisa— relacionadas sobre todo con las condiciones para que exista competencia entre los participantes y no haya problemas de información. De hecho, incluso en los modelos más sencillos de oligopolio mixto se pueden encontrar condiciones en que la participación de una empresa pública reduce el bienestar social. Por ejemplo, en el modelo pionero de De Fraja y Delbono (1989), el bienestar social bajo un mercado privado es mayor que bajo uno mixto cuando hay un número suficientemente grande de empresas privadas. La existencia de algunos problemas de incentivos en las empresas públicas adicionales a los que se presentan en las privadas, que se pueden traducir en una menor eficiencia, es otro argumento en esta misma dirección.

Sin embargo, los mercados privados también pueden generar resultados negativos. La crisis mundial estrechamente relacionada con el comportamiento de los mercados financieros en los años recientes lo muestra rotundamente. Esta crisis ha recordado la necesidad de una mejor regulación de los mercados. La forma tradicional de hacerlo es mediante el establecimiento de normas por parte de la autoridad pública, sin alterar el carácter privado de los participantes en el mercado. En este artículo hemos examinado casos en que se recurre a una forma alternativa de incidir en los mercados: mediante la participación de una empresa pública que, interactuando con las empresas privadas, forma un mercado mixto.

La discusión pública para reformar el sistema de salud en Estados Unidos nos proporciona un último ejemplo de que este instrumento adicional es digno de estudio. En efecto, en el segundo semestre de 2009 diferentes propuestas de reforma incluyen un elemento que ha sido objeto de un intenso debate. Se trata de la idea de crear un seguro de salud administrado por el gobierno federal que compita con los planes ofrecidos por las compañías privadas de seguros de salud, algo que popularmente se ha llamado la “opción pública” (*public option*).

Recibido: octubre, 2009

Revisado: abril, 2010

Correspondencia: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México/
Camino al Ajusco 20/Pedregal de Santa Teresa/C. P. 10740/México, D.F./
correo electrónico: jfernán@colmex.mx.

Bibliografía

- Alcock, J. y G. Docwra (2005), "A Simulation Analysis of the Marked Effect of the Australian Broadcasting Corporation", *Information Economics and Policy*, núm. 17, pp. 407-427.
- Ballou, J. P. (2008), "Do Nonprofit and Government Nursing Homes Enter Unprofitable Markets?", *Economic Inquiry*, vol. 46, núm. 2, pp. 241-260.
- Ballou, J. P. (2005), "An Examination of the Presence of Ownership Effects in Mixed Markets", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 21, núm. 1, pp. 228-255.
- Bárcena-Ruiz, J. C. (2009), "The Decision to Hire Managers in Mixed Markets under Bertrand Competition", *Japanese Economic Review*, vol. 60, núm. 3, pp. 376-388.
- Barros, F. y L. Modesto (1999), "Portuguese Banking Sector: a Mixed Oligopoly?", *International Journal of Industrial Organization*, núm. 17, pp. 869-886.
- Bel, G. y L. Doménech (2009), "What Influences Advertising Price in Television Channels?: an Empirical Analysis on the Spanish Market", *Journal of Media Economics*, núm. 22, pp. 164-183.
- Brown, A. y M. Cave (1992), "The Economics of Televisión Regulation: a Survey with Application to Australia", *The Economic Record*, vol. 68, núm. 203, pp. 377-394.
- Cremer, H., M. Marchand y J. F. Thisse (1989), "The Public Firm as an Instrument for Regulating an Oligopolistic Market", *Oxford Economic Papers*, vol. 41, núm. 2, pp. 283-301.
- De Fraja, G. y F. Delbono (1989), "Alternative Strategies of a Public Enterprise in Oligopoly", *Oxford Economic Papers*, vol. 41, núm. 2, pp. 302-311.
- Levin, H. (1980), *Fact and Fancy in Television Regulation*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Meier, Henk E. (2003), "Beyond Convergence: Understanding Programming Strategies of Public Broadcasters in Competitive Environments", *European Journal of Communication*, vol. 18, núm. 3, pp. 337-365.
- Rothenberg, J. (1962), "Consumer Sovereignty and the Economics of TV Programming", *Studies in Public Communications*, núm. 4, pp. 45-54.
- Solberg, H. A. (2007), "Sport Broadcasting: Is it a Job for Public Service Broadcasters? A Welfare Economic Perspective", *Journal of Media Economics*, vol. 20, núm. 4, pp. 289-309.
- Tsourvakas, G. (2004), "Public Television Programming Strategy Before and After Competition: the Greek Case", *Journal of Media Economics*, vol. 17, núm. 3, pp. 193-205.
- White, M. D. (2001), "Managerial Incentives and the Decision to Hire Managers in Markets with Public and Private Firms", *European Journal of Political Economy*, vol. 17, núm. 4, pp. 877-896.
- Withers, Glenn (1985), "Televisión viewing and ABC Program Policy: an Econometric Study", *Australian Journal of Management*, vol. 10, núm. 2, pp. 99-112.

